



anuari

polític de Catalunya

2018



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

El propòsit de l'**Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)** és impulsar la recerca i la docència en els camps de les ciències polítiques i socials. L'ICPS està adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

■ **APC Anuari Polític de Catalunya 2018**

Número 12 - 2019

ICPS

Mallorca, 244 pral.

08008 Barcelona

www.icps.cat

(0034) 93 487 10 76

Amb el suport de:



**Diputació
Barcelona**



© ICPS i els diferents autors, 2019

COORDINACIÓ

Lucía Medina

REDACCIÓ

Ferran Quintanilla

Jordi Mariné

Pol Rovira

COL·LABORADORS D'AQUEST NÚMERO

Oscar Barberà

Mireia Grau

Joan Ridaó

Joan Rodríguez Teruel

Equip de la Fundació Carles Pi i Sunyer: Esther Pano, Maria Barbal, Luca Reventós i Jaume Magre

EDICIÓ

Edicions MIC

ISSN: 2013-0120

DL: B 29.765-2010

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització expressa dels titulars del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes per la llei.



Anuari polític de Catalunya
2018

SUMARI

Presentació

LUCÍA MEDINA

7

11 ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

L'opinió pública catalana davant la independència i altres qüestions.
Preferències i expectatives sobre el procés sobiranista

13

FERRAN QUINTANILLA, JORDI MARINÉ, LUCÍA MEDINA

LA QÜESTIÓ INDEPENDENTISTA NO L'OCUPA TOT (PERÒ QUASI)

16

RETRAT ROBOT DELS INDEPENDENTISTES I DELS UNIONISTES

20

I SOBRE EL FUTUR, QUÈ? EXPECTATIVES I PREFERÈNCIES SOBRE LA FI
DEL PROCÉS SOBIRANISTA

22

27 PARLAMENT

Un any de guaret i incerteses al Parlament

29

JOAN RIDAO MARTÍN

LA CONSTITUCIÓ DEL PARLAMENT I DEL GOVERN

31

COMPOSICIÓ DE LA CAMBRA

33

ORGANITZACIÓ I ACTIVITAT DELS ÒRGANS

35

ACTIVITAT D'IMPULS I CONTROL

41

CONFLICTIVITAT DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43

45 GOVERN

De les contradiccions i paradoxes de la “cohabitació” al “Brief Encounter” a
Pedralbes

47

MIREIA GRAU CREUS

EL GOVERN DEL 155: LA “COHABITACIÓ”

48

Aspectes generals

48

Conseqüències de l'aplicació del 155 en el funcionament de l'Administració catalana: exemples

51

| | |
|---|----|
| EL GOVERN DE COALICIÓ ENTRE JXC I ERC | 61 |
| <i>La composició del govern</i> | 61 |
| <i>Canvis en l'escenari estatal: moció de censura i nou govern</i> | 66 |
| <i>L'acció de govern: aspectes destacables a partir dels Acords de Govern</i> | 68 |

79 PARTITS POLÍTICS

| | |
|---|----|
| Paral·leles divergents: la recomposició dels partits polítics catalans després de la tempesta | 81 |
|---|----|

JOAN RODRÍGUEZ TERUEL, OSCAR BARBERÀ

| | |
|--|-----|
| ELS PARTITS INDEPENDENTISTES DAVANT LA FORMACIÓ DEL NOU GOVERN | 81 |
| EL LABERINT DE JUNTS PER CATALUNYA | 86 |
| ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA I L'ASSAIG DEL PRAGMATISME | 89 |
| EL DISTANCIAMENT DE LA CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR | 91 |
| EL PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA, DE L'ESTANCAMENT A LA RECUPERACIÓ SOBTADA | 94 |
| <i>El bloqueig al Parlament</i> | 94 |
| <i>Unitat i divergències amb el PSOE...</i> | 95 |
| <i>... fins el retorn a la Moncloa i la revifada del socialisme</i> | 96 |
| <i>El camí cap a les eleccions municipals del 2019</i> | 98 |
| CIUTADANS: EL FRACÀS DE LES EXPECTATIVES | 100 |
| <i>Els límits de la victòria del 21-D</i> | 100 |
| <i>Fluctuació i estancament a les enquestes</i> | 102 |
| <i>La preparació de les municipals i l'arribada de Manuel Valls</i> | 103 |
| EL DECLIVI DEL PARTIT POPULAR CATALÀ | 105 |
| <i>L'inici d'una legislatura difícil</i> | 105 |
| <i>El canvi a la presidència nacional del partit</i> | 107 |
| <i>El canvi a la presidència del partit a Catalunya</i> | 108 |
| <i>Barcelona, Badalona i la preparació de les municipals</i> | 109 |
| CATALUNYA EN COMÚ I PODEM: LA CRISI DE L'ESQUERRA ALTERNATIVA | 111 |
| <i>L'estancament de l'espai després del 21-D</i> | 111 |
| <i>El procés intern a Podem Catalunya</i> | 112 |

117 ÀMBIT LOCAL

| | |
|--|-----|
| La gestió en el centre del debat, el retorn del pèndol? | 119 |
| ESTHER PANO, MARIA BARBAL, LUCA REVENTÓS, JAUME MAGRE | |
| REMUNICIPALITZAR O NO REMUNICIPALITZAR, ¿ÉS REALMENT AQUESTA LA QÜESTIÓ? | 121 |
| CANVIS I CONTINUÏTATS EN LA FORMA DE GESTIÓ | 124 |
| LES REMUNICIPALITZACIONS, DE LA TEORIA A LA PRÀCTICA | 133 |
| EL CAMÍ DE RETORN: DIFICULTATS I INCERTESES | 137 |
| A TALL DE CONCLUSIÓ | 139 |

142 ANNEX

PRESENTACIÓ

Una edició més l'Anuari Polític de Catalunya (APC) recull la informació més rellevant dels fets ocorreguts a la vida política catalana durant el 2018, novament marcada pel conflicte polític en relació a la qüestió independentista, una realitat que torna a protagonitzar el contingut de bona part dels blocs temàtics en què s'estructura aquest Anuari.

Així, en el bloc dedicat als processos electorals i l'opinió pública, Ferran Quintanilla, Jordi Mariné i Lucía Medina analitzen a partir de dades d'enquestes els posicionaments de la ciutadania respecte del procés sobiranista i la independència de Catalunya, tot constatant una polarització social i política a l'entorn d'aquest tema, circumstància a la qual ha contribuït la forma en què s'ha expressat el propi debat polític. A més, aquest empat entre postures s'ha mantingut força estable en els darrers anys. Tanmateix, aquesta anàlisi també destaca el caràcter aparentment homogeni dels blocs independentista i unionista: en el cas dels primers perquè es detecten diferències quant a les expectatives de com acabarà el procés sobiranista, i en el cas dels segons perquè es troben dividits sobre les seves preferències quant al tipus d'estructuració territorial de Catalunya dins d'Espanya.

En el bloc que s'ocupa de l'activitat parlamentària, Joan Ridao, Lletrat major del Parlament, relata l'excepcionalitat en què es desenvolupa l'acció del Parlament en 2018, amb situacions singulars com ara les dificultats d'investir un President de la Generalitat, després de quatre intents fallits, o l'absència de vuit dels seus diputats electes en les eleccions del 21 de desembre del 2017 –ja fos pel seu empresonament preventiu (entre ells l'exvicepresident del Govern i líder d'ERC, Oriol Junqueras) o per trobar-se a l'estranger (un d'ells l'expresident de la Generalitat, Carles Puigdemont i cap de llista de Junts per Catalunya—. Segons apunta Ridao, en aquest context l'activitat del Parlament es va veure condicionada per l'extrema polarització política existent, per la intervenció de l'autogovern sota l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, i per la debilitat de la majoria parlamentària conformada per JxCat, ERC i la CUP, entre d'altres factors.

En el bloc dedicat a l'acció de Govern, Mireia Grau de l'Institut de Estudis de l'Autogovern, descriu la “cohabitació” entre l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el Govern central que

va assumir les funcions del Govern de la Generalitat a l'empara de l'article 155 de la CE. Tal com senyala l'autora aquesta cohabitació va comportar situacions administratives i institucionals inèdites i absurdes, en la mesura en què la simultaneïtat governamental va generar contradiccions i conflictes d'interès. D'altra banda, en una segona part es detalla la formació del govern de coalició entre JxCat i ERC ja en juny del 2018, i els aspectes essencials de l'acció de govern, i s'aborda el repartiment de conselleries i àmbits de competència que permeten visualitzar el tipus d'equilibri de forces entre tots dos socis de la coalició. Seguidament es tracta l'escenari obert amb la investidura de Pedro Sánchez i el govern minoritari del PSOE. Aquest escenari canvia alguns aspectes relacionats amb la conflictivitat competencial i les relacions interinstitucionals, i acaba amb la modesta aproximació entre tots dos governs a finals de desembre.

El bloc dels partits polítics a càrrec de Òscar Barberà i Joan Rodríguez Teruel de la Universitat de València, s'endinsa en la seva vida interna. Ambdós autors expliquen com l'evolució dels partits independentistes es trobà completament subordinada, en els primers mesos del 2018, a la difícil dinàmica de formar un nou Govern en un context anòmal, amb l'autonomia intervinguda i els problemes judicials de membres destacats dels grups parlamentaris de JxCat i ERC, i d'alguns dels candidats a la investidura. Per la seva banda, el PSC assisteix al seu redreçament amb l'arribada de Pedro Sánchez a la Moncloa, situació que facilita el retorn del partit al seu paper de connector entre el Govern central i les institucions catalanes, mentre que Ciutadans es troba amb dificultats per rendibilitzar la seva posició de primer partit de l'oposició a Catalunya, en la seva projecció a escala estatal. Finalment, les eleccions al Parlament del 21 de desembre del 2017 van significar el declivi del Partit Popular Català, tot pagant el cost de la gestió de la crisi catalana a mans de l'executiu de Mariano Rajoy, alhora que el fracàs de la integració de Podem i Catalunya en Comú va seguir condicionant l'evolució de l'espai de l'esquerra alternativa durant el 2018, en un context d'estancament electoral de la formació. Aquestes i altres circumstàncies dels partits catalans són desenvolupades àmpliament pels autors del bloc.

Per acabar, i ja en el bloc dedicat a l'àmbit local, l'equip recercador de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals analitza la tendència a la remunicipalització dels serveis públics detectada a Catalunya en els darrers anys. Més concretament, l'equip fa una identificació i una quantificació del fenomen, degut sobretot al context polític derivat de les eleccions municipals de 2015, amb l'arribada als governs municipals de forces polítiques i coalicions que s'havien compromès amb l'impuls de les remunicipalitzacions. L'estudi assenyala, però, l'abast limitat de les

remunicipalitzacions perquè una proporció molt important dels municipis no van arribar mai a fer el trànsit cap a la gestió privada dels serveis i en tot cas les externalitzacions es van circumscriure a certs serveis públics i/o en les localitats més grans. Amb tot, l'anàlisi de les remunicipalitzacions realitzades i en curs permet conèixer els elements que tenen en comú, i les diferències i peculiaritats pròpies de cada cas vinculades a contextos i circumstàncies diferents. ■

LUCÍA MEDINA

Coordinadora APC

Eleccions i opinió pública



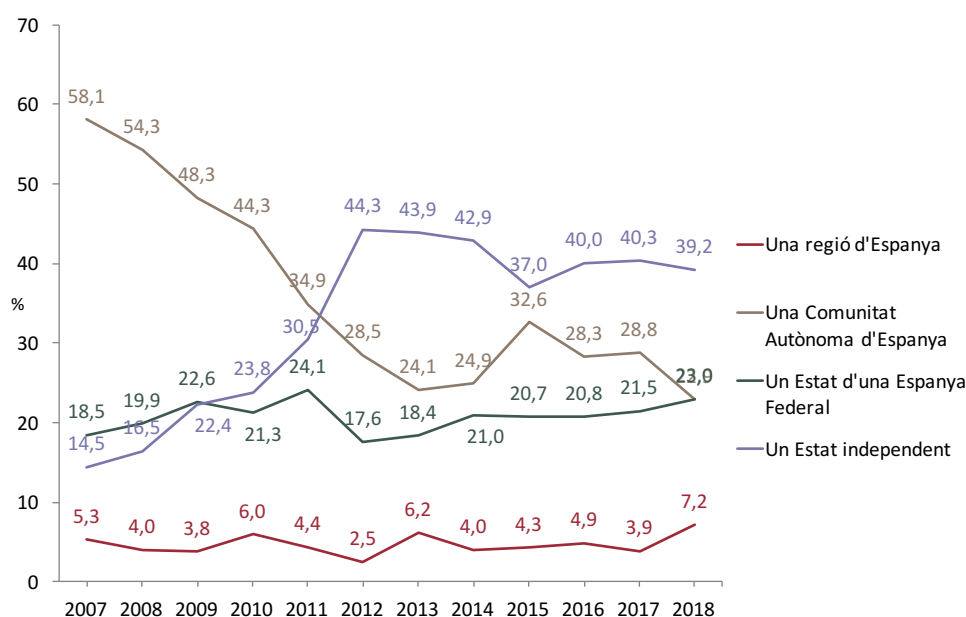
L'opinió pública catalana davant la independència i altres qüestions. Preferències i expectatives sobre el procés sobiranista

■ Ferran Quintanilla, Jordi Mariné, Lucía Medina

Institut de Ciències Polítiques i Socials-Universitat Autònoma de Barcelona

Des del 2008 el suport a l'independentisme s'ha obert camí de forma progressiva entre l'opinió pública catalana. La configuració de dos blocs antagònics –un, partidari de la independència, i un altre, favorable a continuar units a Espanya– pren cos i força, i altera l'escenari polític a Catalunya, sobretot a partir del moment en el que la qüestió de la independència entra en l'oferta programàtica dels partits. En aquest sentit, si s'hagués d'assenyalar un moment clau per datar l'inici d'aquest nou escenari, les eleccions al Parlament del 25 de novembre del 2012 podrien ser considerades com el tret de sortida. Aquests comicis van suposar un gir important en l'oferta electoral –especialment pel que fa a Convergència i Unió, que amb la defensa del dret a decidir i la celebració d'un referèndum d'autodeterminació a Catalunya va canviar el seu posicionament

Gràfic 1. respecte de l'Estat espanyol Catalunya hauria de ser... (2007-2018)



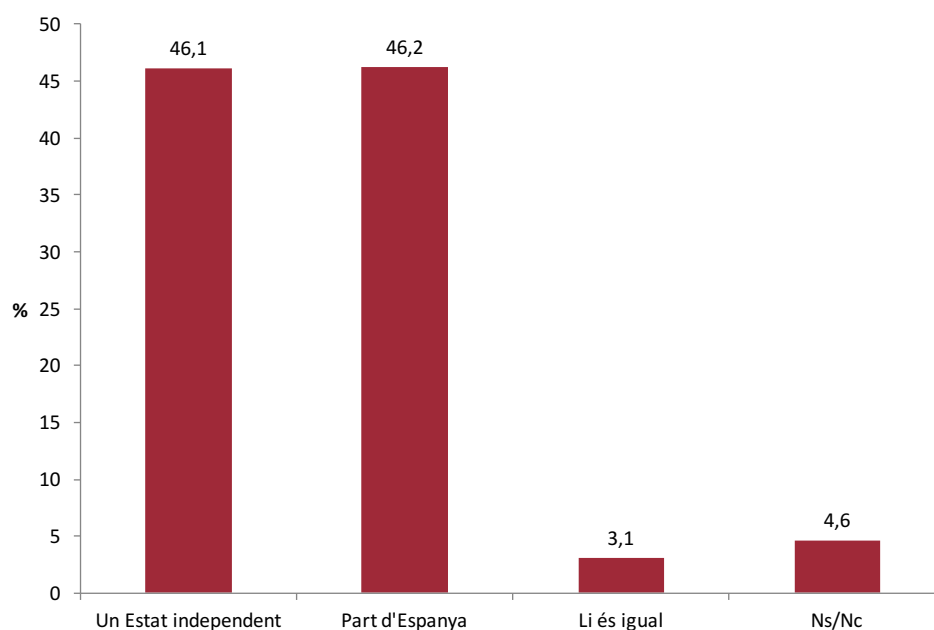
Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya, ICPS

tradicional sobre les relacions entre Catalunya i Espanya– contribuint així a situar la independència a la primera línia del conflicte polític.

Augmenta l'adhesió a la idea d'una Catalunya independent respecte d'altres formes d'articulació territorial, de manera que quan es planteja la qüestió en termes dicotòmics, independència sí o no, s'arriba a una situació d'empat: a la tardor del 2018 i segons dades del Sondeig d'Opinió Catalunya de l'ICPS, els partidaris de la independència representaven el 46,1% i les persones que preferien continuar formant part d'Espanya arribaven a una proporció quasi idèntica amb un 46,2% (veure gràfic 2).

Gràfic 2. En qualsevol cas, vostè vol que Catalunya sigui un Estat independent o prefereix que segueixi formant part d'Espanya? (2018)



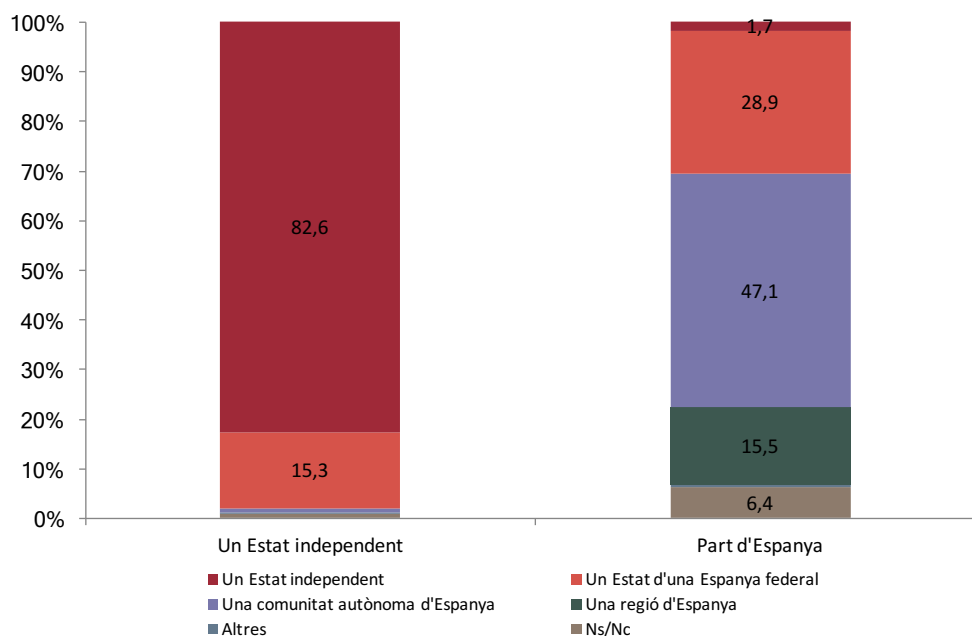
Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya 2018, ICPS

Amb tot, és important entendre que no es tracta de blocs monolítics, ja que dins de cadascun s'aprecia una diversitat de preferències, una varietat que és molt més gran en el cas dels unionistes. Aquest darrer grup es troba fragmentat entre els que volen seguir considerant Catalunya com una comunitat autònoma (47%) i, en menor grau, els que s'estimen més que Catalunya esdevingui un Estat en una Espanya federal (29%) o bé una regió d'Espanya (15,5%) (veure gràfic 3).

D'altra banda, la manca d'homogeneïtat en el bloc no independentista encara es fa més evident quan s'analitza l'evolució dels posicionaments respecte de la celebració d'un eventual referèndum d'autodeterminació. Perquè, si bé el vot a favor de la independència s'ha mantingut força estable des del 2012, movent-se en una forquilla que comprèn entre el 47 i el 49% del total de la població catalana amb dret a vot, la resta de la ciutadania ha fluctuat entre la participació en aquest referèndum per votar-ne en contra (oscil·lacions del 25 al 34%) o directament per no prendre-hi part (oscil·lacions del 10 al 21%) (veure gràfic 4). En aquest sentit, cal tenir en compte la correspondència quasi absoluta entre les persones que es declaren a favor de la independència i el sentit del seu vot en un referèndum, paral·lelisme que no es reproduïx entre els partidaris de la unitat amb Espanya, ja que són ells precisament els que han fluctuat i es troben dividits entre la no participació en una consulta sobre el tema de la independència de Catalunya o el vot en contra.

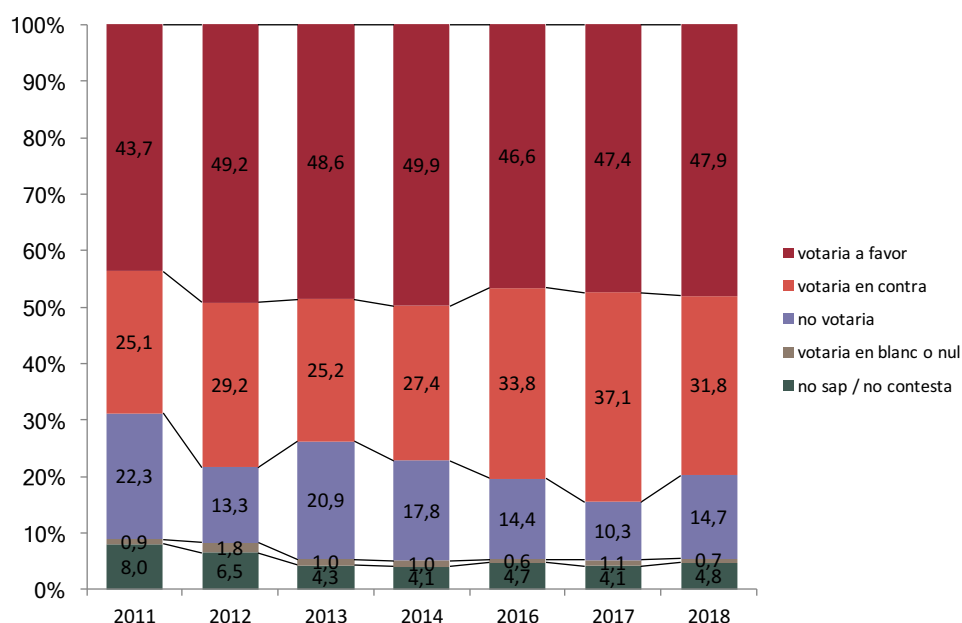
Gràfic 3. Preferències sobre l'organització territorial de Catalunya segons suport o no a la independència (2018)



Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya 2018, ICPS

Gràfic 4. Si demà es fes un referèndum per decidir la independència de Catalunya, vostè què faria? (2011-2018)



Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya, ICPS

En definitiva, l'opinió pública ha tendit a polaritzar-se a l'entorn de l'independentisme, circumstància a la qual també ha contribuït la forma en què s'ha expressat el propi debat polític, amb posicions maximalistes que deixen poc espai per a la formulació de matisos i de solucions intermèdies o de compromís. A més, aquest empat entre postures s'ha mantingut força estable en els darrers anys, la qual cosa dificulta més encara una sortida satisfactòria del conflicte. Més endavant reprendrem però, l'anàlisi de les expectatives i les preferències sobre la fi del procés sobiranista.

LA QÜESTIÓ INDEPENDENTISTA NO L'OCUPA TOT (PERÒ QUASI)

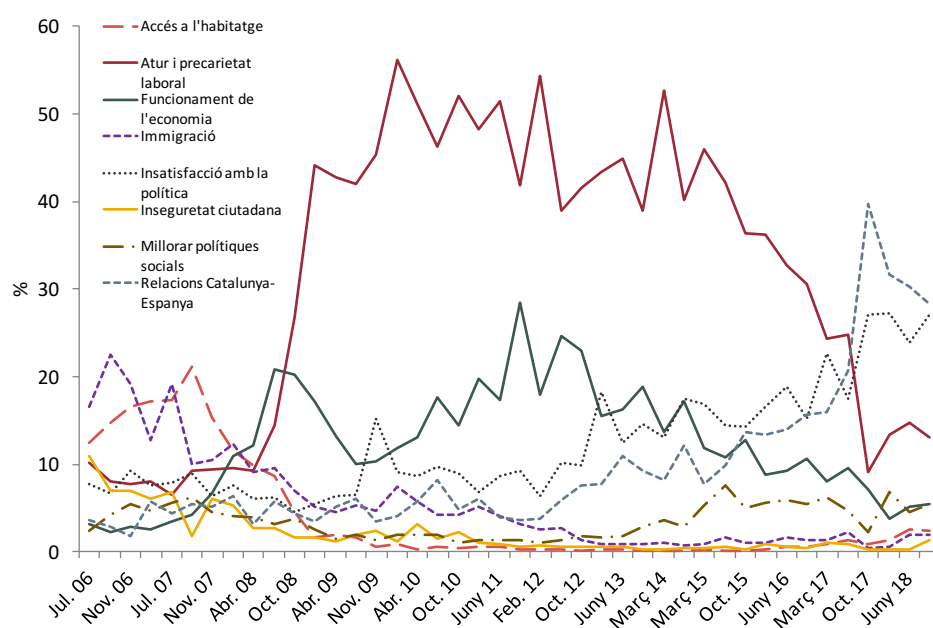
Les preocupacions dels i les catalanes no s'aturen en el tema de la independència. Si ens basem en la sèrie de baròmetres del Centre d'Estudis d'Opinió que des de 2006 pregunta de forma periòdica sobre els problemes més importants de Catalunya, les relacions entre Catalunya i Espanya ocupen un lloc molt prominent a l'octubre del 2017, quan prop del 40% de la població amb dret a vot deia que era el problema més important. Aquesta preocupació decau, però, durant els mesos

següents per situar-se a finals del 2018 en el 28,3%, alhora que augmenta la insatisfacció vers la política (al voltant del 27%).

És a dir, el debat territorial es dispara entre les preocupacions de la ciutadania en paral·lel amb els fets del mes d'octubre del 2017, amb la celebració del referèndum de l'1-O, la declaració d'independència i l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, però després d'aquest cim, aquest neguit disminueix i es dispara la crítica als polítics i a la política en general.

D'altra banda, l'evolució de les preocupacions de la ciutadania permet distingir entre diversos moments (veure gràfic 5). En una primera fase, que s'estén des de juliol del 2006 fins a mitjans del 2008, les preocupacions són variades malgrat que destaca la inquietud per l'accés a l'habitatge o per la immigració. En una segona fase, la crisi econòmica aclapara tota l'atenció, i l'atur i la precarietat laboral, juntament amb el funcionament de l'economia esdevenen les principals preocupacions fins el punt que encara al 2014, 7 de cada 10 catalans els assenyalaven com els problemes més importants de Catalunya. Aquest desassossec disminueix a mida que avança la recuperació econòmica, i és substituït al 2017 per la preocupació al voltant de la qüestió territorial, que comença a créixer, no obstant això, molt més abans, a partir del 2012, quan una successió d'esdeveniments elevaren la temperatura política, com ara la negativa de Mariano Rajoy a nego-

Gràfic 5. Problema més important de Catalunya (2006-2018)



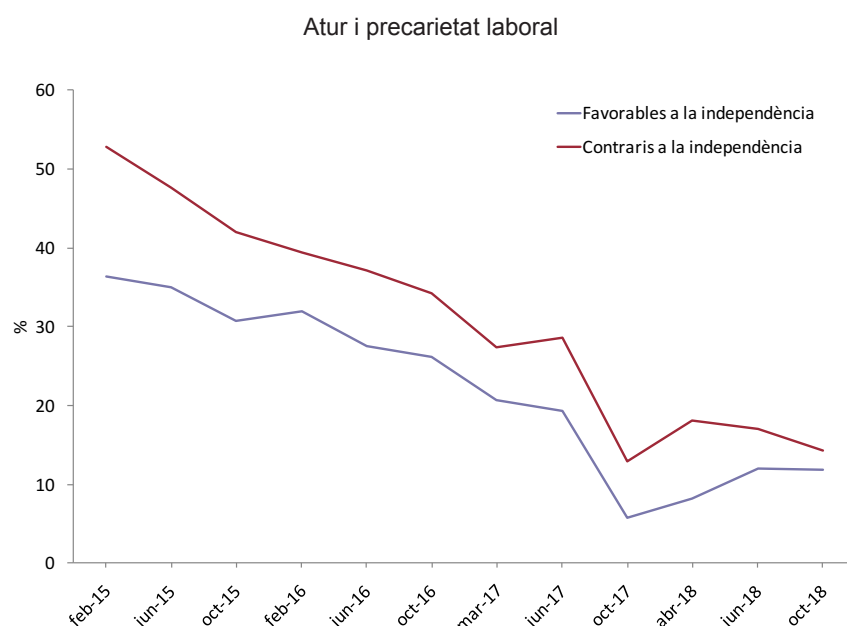
Selecció dels 8 primers problemes

Font: Baròmetres del Centre d'Estudis d'Opinió

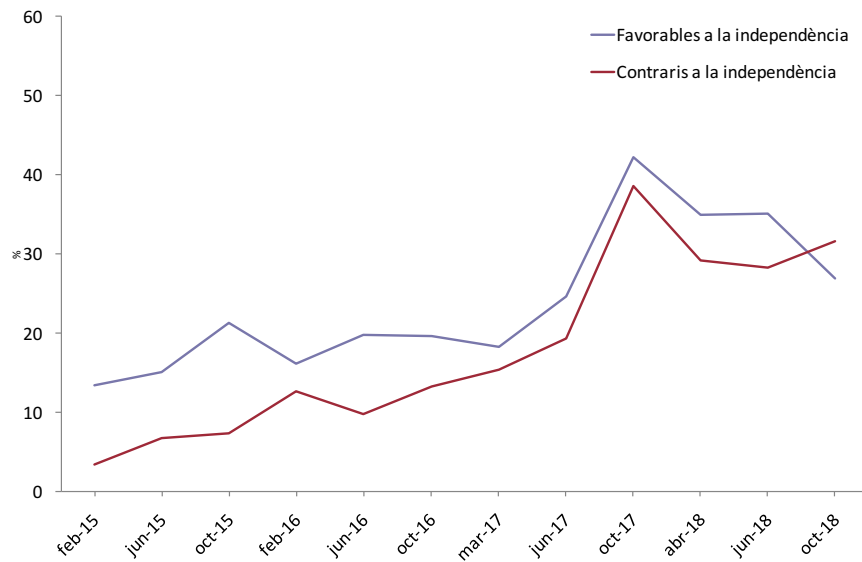
ciar el pacte fiscal per a Catalunya aprovat pel Parlament; la multitudinària manifestació de l'11 de setembre sota el lema "Catalunya, nou Estat d'Europa", o la resolució també aprovada pel Parlament en aquest mes, que instava el Govern de la Generalitat a fer una consulta sobre el futur polític de Catalunya després d'unes eleccions al Parlament que foren convocades de forma anticipada per al 25 de novembre del 2012.

La consideració de quina és la problemàtica més important de Catalunya presenta variacions en funció de si es dona suport a la independència o es prefereix seguir formant part d'Espanya. Així, encara que la qüestió independentista no l'ocupa tot, sí que tenyeix la percepció dels temes que més preocupen, de manera que la intranquil·litat per l'atur i la precarietat laboral sempre ha estat més gran entre els unionistes, i les relacions entre Catalunya i Espanya han tendit a inquietar més els partidaris de la independència (veure gràfics 6 i 7). D'altra banda, entre aquests últims la insatisfacció amb la política experimenta un creixement important a partir dels fets d'octubre del 2017 i durant el període de temps d'activació de l'article 155 de la Constitució i de suspensió de l'autogovern (veure gràfic 8).

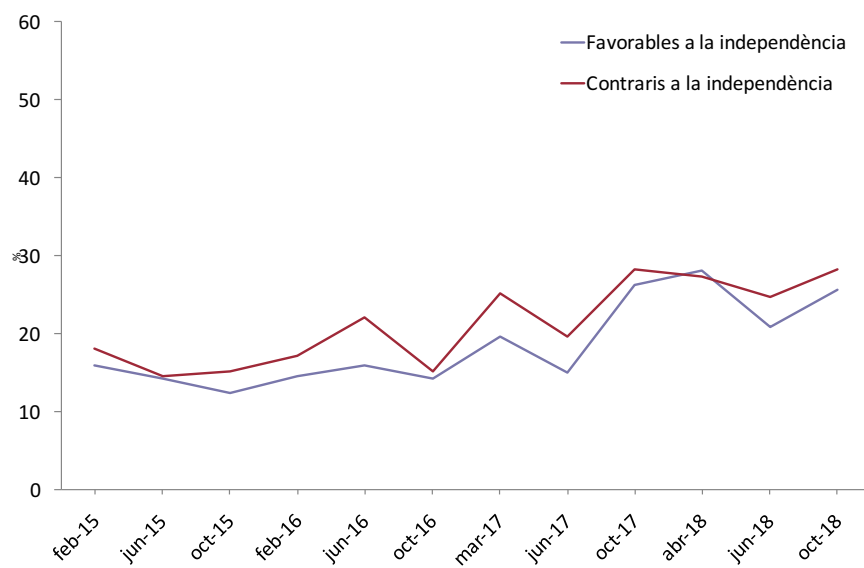
Gràfics 6, 7 i 8. Problema més important de Catalunya i suport a la independència (2015-2018)



Relacions Catalunya Espanya



Insatisfacció amb la política



Font: Baròmetres del Centre d'Estudis d'Opinió

RETRAT ROBOT DELS INDEPENDENTISTES I DELS UNIONISTES

Quins són els trets que definirien el retrat robot d'una persona independentista i d'una unionista? Quines característiques sociodemogràfiques bàsiques els descriuen? Si atenem a la informació que ens aporta el Sondeig d'Opinió Catalunya de l'ICPS s'hi aprecien diferències rellevants que serveixen per dibuixar-ne el perfil distintiu d'uns i altres.

Els partidaris de la independència es caracteritzen majoritàriament per viure en localitats menys poblades. El 52% viu a municipis amb 50.000 o menys habitants, mentre que només el 28% resideix en municipis de més de 150.000 habitants. Tenen un caràcter més autòcton: el 73% va néixer a Catalunya i compta amb un progenitor nadiu com a mínim, i el 67% utilitza el català com a llengua habitual a casa. D'altra banda, tendeixen a tenir més estudis, el 31% ha anat a la Universitat i només l'11% té estudis primaris o no els ha acabat. Aquest major nivell socioeconòmic dels independentistes també es troba reflectit en la classe ocupacional a què pertanyen, ja que més de la meitat, el 54%, forma part de la classe servei de professionals, tècnics o directius, i de la classe dels treballadors no manuals. A més a més, i pel que fa a les seves orientacions polítiques, el 86% es considera d'esquerrres, el 89% més aviat o únicament català i només el 8% està molt o bastant satisfet amb el funcionament de la democràcia.



Font: Sondeig Opinió Catalunya, ICPS

En canvi, els partidaris de continuar formant part d'Espanya presenten un perfil una mica més urbà: el 37% viu a municipis de més de 150.000 habitants i el 41% a municipis amb 50.000 o menys habitants. Són menys autòctons, el 75% no són nadius o són nadius de primera generació, i el 72% té el castellà com a llengua habitual a casa. També tenen un nivell socioeconòmic més baix: el 21% no té estudis o només ha cursat estudis primaris, i el 50% pertany a la classe dels treballadors manuals. I són menys esquerrans i crítics amb la marxa de la democràcia i més tendents a les identitats duals: el 57% es considera d'esquerrres, el 69% se sent tant espanyol com català i el 26% està molt o bastant satisfet amb el funcionament de la democràcia.

En definitiva, independentistes i unionistes tendeixen a diferir quant als orígens, les circumstàncies socioeconòmiques i les experiències de l'entorn, situacions que ha contribuït a modular les seves identitats i preferències territorials i nacionals, fins el punt de produir visions polítiques enfrontades i de difícil acomodament. A aquest substrat s'hi afegeix, a més, l'acció dels partits i d'altres actors polítics destacats, que han afavorit la política de blocs i l'augment de la polarització política.



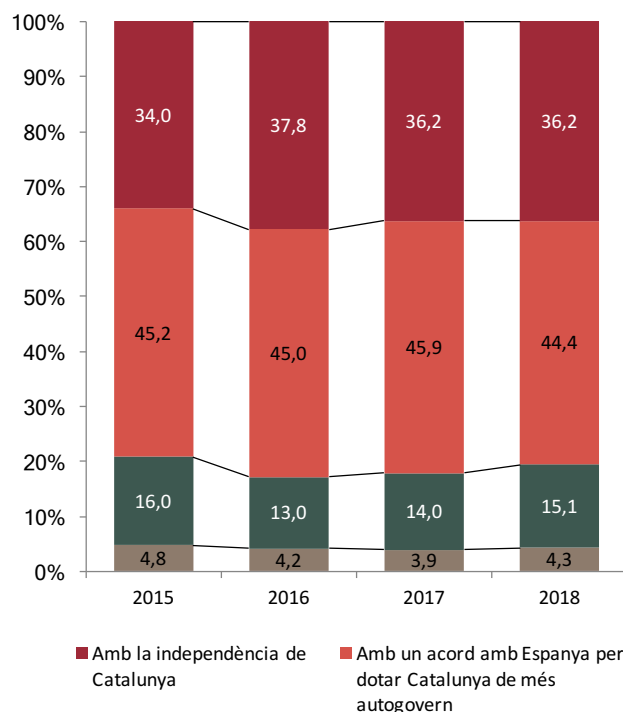
Font: Sondeig Opinió Catalunya, ICPS

I SOBRE EL FUTUR, QUÈ? EXPECTATIVES I PREFERÈNCIES SOBRE LA FI DEL PROCÉS SOBIRANISTA

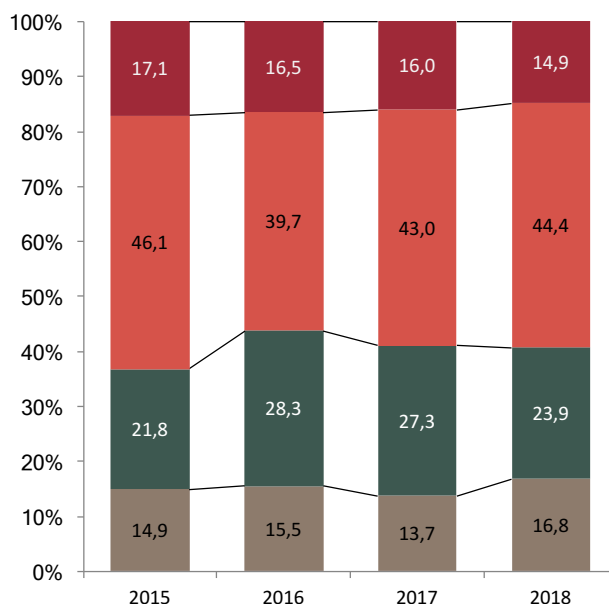
El conflicte al voltant de la independència ocupa l'agenda política a Catalunya i preocupa en major o menor grau a una proporció molt important de la ciutadania. Es tracta d'una qüestió que ha absorbit bona part de l'atenció política i mediàtica durant els darrers anys, i que des 2017 ha sacsejat la societat catalana i espanyola amb una sèrie de moments crítics com ara els esdeveniments al voltant de la celebració del referèndum de l'1-O, la declaració unilateral d'independència, la intervenció de l'autonomia o la situació de presó preventiva de varis dels líders independentistes. Un conflicte del qual no s'albira una sortida fàcil ni immediata, d'aquí l'interès a conèixer les expectatives i les preferències sobre la fi del procés sobiranista.

Gràfics 9 i 10. Preferències i expectatives sobre la fi del procés sobiranista (2015-2018)

Com li agradaria que acabés el procés sobiranista?



I com creu vostè que s'acabarà?

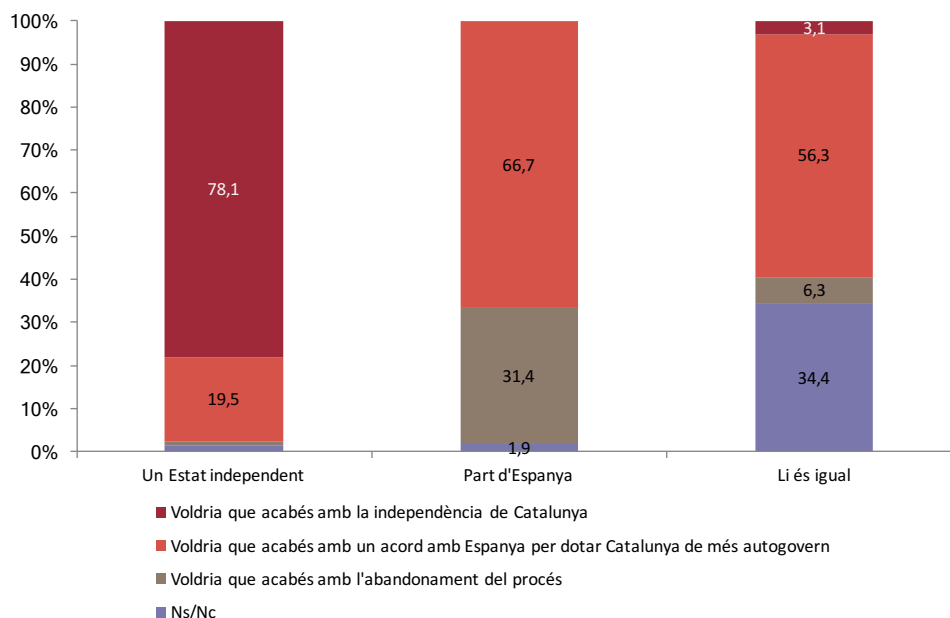


Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya, ICPS

Quant a les preferències, aquestes s'han mantingut força estables. Tant des de 2015, primer any en què es recull aquest tipus d'informació al Sondeig de l'ICPS, com en 2018, al voltant del 45% dels i les catalanes amb dret a vot declara que voldria que el procés acabés amb una acord amb Espanya que dotés Catalunya de més autogovern (veure gràfic 9). En canvi entre el 34 i 38% voldria la independència, unes xifres per sota del 46% que deia que volia Catalunya que fos un Estat independent quan la pregunta es plantejava en termes dicotòmics (veure gràfic 2). És a dir, de la mateixa manera que abans observàvem una fragmentació del bloc unionista respecte de les seves preferències territorials per a Catalunya o de la seva posició respecte de la celebració d'un referèndum sobre la independència, també s'hi aprecia certa diversitat dins del bloc independentista, perquè quan se'ls presenta la possibilitat d'un acord que augmenti l'autogovern de Catalunya, prop d'un 20% optaria per aquesta solució (veure gràfic 11).

Gràfic 11. Preferències sobre la fi del procés sobiranista segons si es desitja o no la independència de Catalunya (2018)



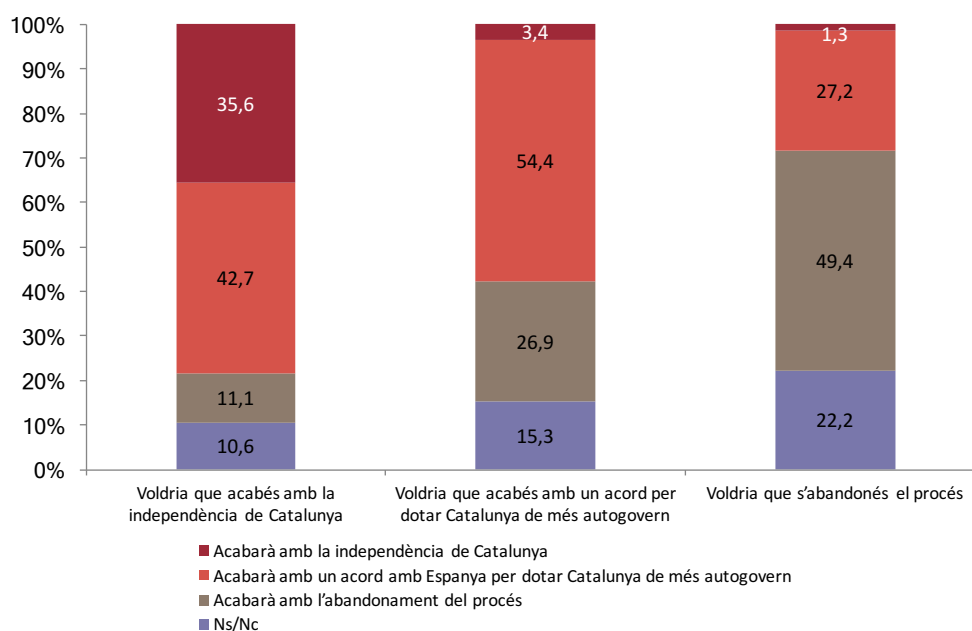
A la llegenda les opcions de resposta a la pregunta *Com li agradaria que acabés el procés sobiranista?*

Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya 2018, ICPS

D'altra banda, les vicissituds del procés, i les dificultats en la consecució de la independència també han conduït a una rebaixa de les expectatives. Del 2015 al 2018 entre un 40 i 46% de la població declarava que creia que el procés acabaria amb una acord amb Espanya, mentre que el volum de persones que pensava que s'aconseguiria la independència s'ha mogut al voltant del 16%, tot tendint a la baixa (veure gràfic 10). Així mateix, la presa de consciència dels obstacles a batre i una actitud possibilista també apareixen entre els partidaris de la independència si tenim en compte que un 44% d'aquests partidaris comparteix la percepció que el procés finirà amb una negociació per a la millora de l'autogovern, un 16% són encara més pessimistes i creuen que s'abandonarà sense més, i només un 30% continua convençut del seu èxit (veure gràfic 12).

Gràfic 12. Expectatives sobre la fi del procés sobiranista segons si es desitja o no la independència de Catalunya (2018)



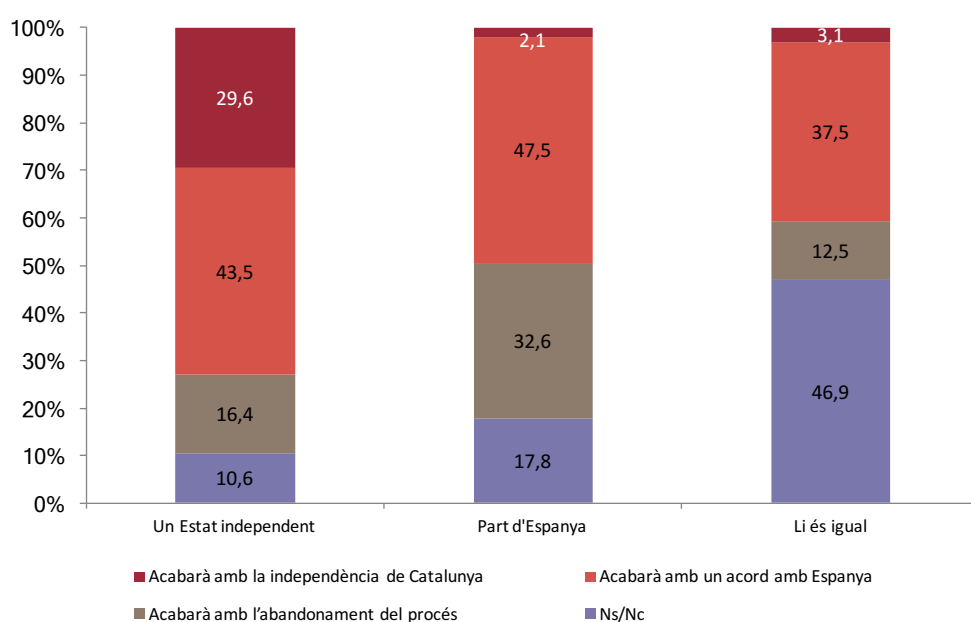
A la llegenda les opcions de resposta a la pregunta *l com creu vostè que s'acabarà el procés sobiranista?*

Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya 2018, ICPS

De manera semblant, la percepció de les dificultats del camí cap a la independència torna a fer-se evident quan es compara allò que hom voldria amb el que es creu que passarà: de les persones que voldrien que el procés acabés amb la independència només un 36% pensa que és això precisament el que succeirà, mentre la majoria, un 43%, considera més plausible que el conflicte es resolgui amb una entesa amb Espanya que passi per més autogovern per a Catalunya.

Gràfic 13. Expectatives sobre la fi del procés sobiranista segons preferències de la fi (2018)



A la llegenda les opcions de resposta a la pregunta *I com creu vostè que s'acabarà el procés sobiranista?*

Població amb nacionalitat espanyola

Font: Sondeig Opinió Catalunya 2018, ICPS

Parlament



Un any de guaret i incerteses al Parlament

■ **Joan Ridaó Martín**

Professor Titular (a) de Dret Constitucional. Lletrat Major del Parlament

Quan vegi la llum aquest Anuari, la XII legislatura haurà complert una mica més d'un any de vida en un context sense dubte excepcional. No debades, les eleccions del 21 de desembre del 2017 van ser convocades pel govern espanyol a l'empara de l'article 155 de la Constitució, en el marc de les mesures d'execució acordades pel Senat el 27 d'octubre del 2017, a conseqüència de la celebració del referèndum de l'1-O i no pas per la decisió del president de la Generalitat de dissoldre anticipadament el Parlament o perquè hagués expirat el mandat. Els comicis van atorgar la victòria a Ciutadans, que va esdevenir la primera força política a la Cambra catalana, per bé que es va reeditar la majoria independentista, integrada per les mateixes forces polítiques que en l'anterior legislatura [Junts per Catalunya (JxCat) i Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)], la segona i la tercera força política, respectivament.

La singularitat amb què va iniciar-se la legislatura va continuar durant el desenvolupament de la mateixa. En efecte, sis diputats electes de la majoria van ser empresonats —ja no havien participat en la campanya electoral i van ser jutjats a partir de febrer del 2019 pel Tribunal Suprem (TS) a causa del referèndum de l'1-O precisament—, entre ells l'exvicepresident del Govern i líder d'ERC, Oriol Junqueras. Dos diputats més no van poder participar de l'activitat parlamentària per trobar-se a l'estranger, un d'ells l'expresident de la Generalitat, Carles Puigdemont i cap de llista de Junts per Catalunya. A més, com veurem, el nou president de la Generalitat fou elegit després de l'intent, avortat pel Tribunal Constitucional, d'investir en absència el citat Carles Puigdemont, i després de l'intent, també fracassat, d'investir dos altres candidats: els diputats Jordi Turull (JxCat) i Jordi Sánchez (JxCat), degut al seu empresonament preventiu per la mateixa causa de l'1-O. Finalment, i per posar un altre exemple, quatre membres d'aquesta última formació van decidir de no exercir el seu dret a delegar el vot per considerar que no estaven suspesos de les seves funcions representatives, en coherència amb un acord del Ple del Parlament, per bé que aquest també va habilitar una fórmula substitutiva que permetia aquesta possibilitat i a la que van acollir-se dos diputats d'ERC.

En aquest context, no cal dir que l'activitat del Parlament durant l'any 2018 es va veure condicionada per l'extrema polarització política existent des de l'inici del denominat «procés», per la resposta coercitiva i judicial de l'Estat, en especial la intervenció de l'autogovern sota l'aplicació de l'article 155 — que no es va aixecar fins el 2 de juny del 2018—, a més de per les vicissituds de la política espanyola, sotmesa a una gran inestabilitat política, tenint en compte l'alternança en el poder operada amb la moció de censura contra Mariano Rajoy (PP), encapçalada per Pedro Sánchez (PSOE) —que fou investit president amb el suport, entre d'altres, dels partits integrants del Govern català al Congrés dels Diputats—.

Així les coses, d'una banda la celebració del debat de política general i l'inici efectiu del segon període de sessions es va anar postergant a l'espera de la definició de la majoria entorn a la qüestió de la suspensió dels diputats encausats i el seu estatut com a parlamentaris i de les possibles iniciatives per concretar la «restitució» del govern destituït per l'Acord d'aplicació de l'article 155 CE (assenyaladament, la reforma del Reglament i la modificació de la Llei 13/2018, de la presidència de la Generalitat i del Govern). La debilitat de la majoria es va començar a evidenciar tanmateix a partir del moment que la Candidatura d'Unitat Popular – Crida constituent (CUP) va retirar el suport estable al Govern mentre persistís, al seu parer, el marc autonòmic tenyit de «simbologia republicana» —en al·lusió a la culminació de la declaració d'independència feta el 27 d'octubre del 2017— i, especialment, a partir del moment en què la Mesa de la Cambra no va admetre que els diputats Carles Puigdemont, Jordi Sánchez, Jordi Turull i Josep Rull, tots ells de JxCat, deleguessin el seu vot si no eren substituïts mentre durés la suspensió, idèntica circumstància a què es va veure abocat el diputat Toni Comín (ERC), no suspès i resident a Bèlgica.

D'altra banda, el Parlament va ser escenari de diferents episodis de confrontació política, coincidint amb l'aniversari de les diferents efemèrides del «procés» (setembre i octubre del 2018), però també per la mobilització de diferents col·lectius de treballadors del sector públic (sanitaris, bombers, etc.) L'aprovació del pressupost del 2019 també es va ressentir d'aquest context polític precari, de manera que el Govern no va presentar el projecte el mes d'octubre, com estava previst, prorrogant-se els comptes del 2017, tot i que l'Executiu va iniciar negociacions preferents amb el Grup Parlamentari de Catalunya en Comú Podem.

En suma, aquesta situació prou atípica va fer que tot l'any parlamentari i l'activitat de la Cambra es desenvolupés en un clima de relativa normalitat, caracteritzat en el pla legislatiu per l'intent de la

majoria de recuperar algunes de les lleis suspeses pel TC en forma de projecte de llei, per la legislació d'urgència vinculada a la situació de pròrroga pressupostària i per les proposicions de llei de les minories (una vintena); però també per una notable intensificació de l'activitat d'impuls i de control de l'acció de govern a través de preguntes orals i escrites, sol·licituds d'informació i documentació, comissions d'investigació i compareixences de membres de l'Executiu en ple i en comissió.

LA CONSTITUCIÓ DEL PARLAMENT I DEL GOVERN

En la sessió constitutiva, el Parlament va elegir el diputat Roger Torrent (ERC), a conseqüència de l'acord d'investidura entre els grups parlamentaris de Junts per Catalunya (PDECat-CDC) i Republicà (ERC). La seva executòria durant el primer any de mandat no fou exempta de dificultats. En primer lloc, degut a la mesura cautelar acordada pel TC per impedir que el diputat Carles Puigdemont fos investit en absència —confirmada ulteriorment amb la STC de 12 de febrer del 2019—, i al fet que posteriorment JxCat plantegés, per fer-ho possible, la modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern —que fou suspesa per l'alt tribunal a instàncies del Govern de l'Estat—. En segon lloc, per l'intent no reeixit d'investir fins a tres candidats a president de la Generalitat.

En efecte, a finals de febrer del 2018, el TS va impedir la investidura del diputat Jordi Sànchez, president del Grup Parlamentari de JxCat, en situació de presó provisional però encara no suspès pel TS. Al març fou el torn del diputat Jordi Turull (JxCat), què, en situació de llibertat provisional, es va sotmetre a un debat d'investidura la vigília de la seva compareixença a una vista de mesures cautelars davant el TS en què es va acabar acordant la seva presó, impedint que pogués assistir a la segona sessió del debat (doncs en primera votació no va assolir la majoria absoluta requerida). Aquell mateix dia, i això és significatiu, van comparèixer també davant del jutge instructor del Tribunal Suprem, els diputats Josep Rull (JxCat) i Raül Romeva (ERC). Tots ells van ser igualment empresonats, i la diputada Marta Rovira (ERC), que també havia estat citada, va optar per no acudir a la cita judicial, tot i haver renunciat abans al seu escó, igual que les diputades Dolors Bassa (ERC) i Carme Forcadell (ERC), com abans havien fet Joaquim Forn (JxCat), el mes de gener, i Carles Mundó (ERC), que ni tan sols va arribar a adquirir la condició de diputat tot i haver estat proclamat electe.

Finalment, després d'aquests intents fallits, i amb posterioritat a un intens debat polític i mediàtic entorn el còmput del termini per a convocar noves eleccions en cas de no ser investit cap candidat a la presidència de la Generalitat en el termini estatutari i legal de dos mesos, es va investir el diputat Quim Torra (JxCat), a primers de maig del 2018, gràcies a l'abstenció en segona volta del Subgrup Parlamentari de la CUP. Fou en aquell moment en què es va aixecar formalment l'aplicació de l'article 155 i es va iniciar l'activitat ordinària de la Cambra, no sense noves i immediates dificultats, davant les tensions evidenciades entre la majoria i algunes minories a l'hora de constituir les comissions, d'exhibir símbols polítics a favor dels diputats presos, etc.

En darrer extrem, cal fer referència a què en aquest període, la manca de diàleg i d'entesa entre tots els grups parlamentaris va impedir malauradament la renovació d'alguns càrrecs institucionals designats pel Parlament i que havien finalitzat el seu mandat durant l'any 2018 o abans. Es tracta de diferents membres d'òrgans de relleu estatutari (Consell de Garanties Estatutàries, Sindicatura de Comptes, Consell de l'Audiovisual), o d'altres com la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals o el Consell Nacional de la Cultura i de les Arts.

Taula 1. Intents d'investidura XII legislatura (2018)

| Candidat | Data votació | Resultat votació |
|-------------------|---------------------------------|--|
| Carles Puigdemont | 30.01.2018 | No s'arriba a fer |
| Jordi Sánchez | 09.03.2018 | S'ajorna el Ple |
| | 12.04.2018 | S'ajorna el Ple |
| Jordi Turull | 22.03.2018 (Primera votació) | SÍ: 64 JxCat, ERC NO: 65 Ciutadans, PSC-Junts per Avançar, PPC, En Comú-Podem Abstencions: 4 CUP |
| | 24.03.2018 (Segona votació) | Se suspèn el Ple |
| Joaquim Torra | 12.05.2018 (Primera votació) | Sí: 66 JxCat, ERC No: 65 Ciutadans, PSC-Junts per Avançar, PPC, En Comú-Podem Abstencions: 4 CUP |
| | 14.05.2018 (Segona votació) | Sí: 66 JxCat, ERC No: 65 Ciutadans, PSC-Junts per Avançar, PPC, En Comú-Podem Abstencions: 4 CUP |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

COMPOSICIÓ DE LA CAMBRA

Pel que fa a la composició de la Cambra, ja ha estat dit que la força política vencedora a les eleccions del 21 de desembre del 2017 fou Ciutadans (36 escons, 11 més que en l'anterior legislatura). Es tracta sense dubte d'un fet històric. Per bé que no assolí els suports necessaris per intentar investir la seva líder, Inés Arrimadas, que va esdevenir cap de l'oposició, era la primera vegada que una força política que no es reclama de la tradició catalanista es convertia en la primera força parlamentària.

El segon i el tercer grup van ser JxCat (34 diputats) i Republicà (32 diputats), integrants del mateix grup parlamentari en l'anterior legislatura (Junts pel Sí, 62 diputats), i que ara separats configuraven la nova majoria de govern (66 diputats), a dos diputats de la majoria absoluta. El quart grup fou el Socialista-Units per Avançar (17), sorgit de la coalició entre el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) i una facció de l'extinta UDC, que comptava amb un diputat més que el Grup Parlamentari Socialista de l'anterior legislatura. El cinquè grup fou el de Catalunya en Comú Podem (8 diputats), successor del Grup parlamentari de la XI legislatura, Catalunya sí que es Pot (11). Finalment, el Grup Parlamentari de la CUP passà dels 10 diputats de l'anterior legislatura a 4, constituint-se en Subgrup Parlamentari dins del Grup Mixt, igual que el Partit Popular de Catalunya (PPC), que passà d'11 a 4. En suma, la XII legislatura, que va iniciar-se coincidint amb el període examinat en aquest Anuari, va passar de tenir 6 grups parlamentaris a 4, a més de 2 subgrups, figura aquesta última no desconeguda tanmateix en anteriors legislatures.

Durant l'any 2018 es va produir la renúncia de 14 diputats, que van ser substituïts per altres tants diputats. En alguns casos, com ja ha quedat exposat, alguns diputats (Dolors Bassa, Carme Forcadell, Joaquim Forn, Clara Ponsatí, Lluís Puig, Marta Rovira i Meritxell Serret) van causar baixa per les vicissituds judicials derivades del de la causa seguida en el TS sobre els fets de l'1-O. En d'altres, tot i no existir cap tipus d'incompatibilitat, pel seu nomenament com a membres del Govern (Chakir el Homrani i Alba Verges). També es destacable l'abandonament del seu escó del president del Grup Parlamentari de Catalunya en Comú Podem, Xavier Domènech, en paral·lel a la renúncia a totes les seves responsabilitats orgàniques.

Finalment, en aquest apartat posarem en relleu que el 2018, coincidint amb l'inici de la nova legislatura es produí un increment del nombre de diputades (59 en total), el més alt des de 1980 i que representava el 43,7% dels membres de la Cambra, 7 més que en l'anterior (52), que significaven el 38,52%, per bé que cal advertir que en aquesta legislatura precedent (XI) aquest nombre s'havia vist paradoxalment reduït en relació a la X legislatura.

Taula 2. Variacions en la composició dels grups parlamentaris

| Grups parlamentaris | XI Legislatura | XII Legislatura |
|--|----------------|-----------------|
| G.p. de Junts pel Sí | 62 | |
| G.p. de Ciutadans | 25 | 36 |
| G.p. Socialista | 16 | |
| G.p. de Catalunya sí que es Pot | 11 | |
| G.p. del Partit Popular de Catalunya | 11 | |
| G.p. de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent | 10 | |
| G.p. Junts x Cat | | 34 |
| G.p. Republicà | | 32 |
| G.p. Socialistes i Units per Avançar | | 17 |
| G.p. de Catalunya en Comú Podem | | 8 |
| Subgrup de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent | | 4 |
| Subgrup del Partit Popular de Catalunya | | 4 |

Font: Resultats electorals. Parlament de Catalunya

<https://www.parlament.cat/pcat/parlament/que-es-el-parlament/resultats-electorals/>

Taula 3. Altes i baixes dels diputats durant l'any 2018

| | Data alta | Grup parlamentari | Data baixa | Motiu baixa | Substitueix a | Substituït per |
|----------------|------------|---|------------|-------------|---------------|----------------|
| D. Bassa | 17.01.2018 | GP ERC | 22.03.2018 | Renúncia | | M. Casamitjana |
| M. Casamitjana | 23.03.2018 | GP ERC | 30.11.2018 | Renúncia | | J. Orobitg |
| X. Domènech | 17.01.2018 | GP CatECP | 12.09.2018 | Renúncia | | L. Silvano |
| F. de Páramo | 17.01.2018 | GP Cs | 31.07.2018 | Renúncia | | M. Pachamé |
| Ch.el Homrani | 23.03.2018 | GP ERC | 14.06.2018 | Renúncia | C. Forcadell | M. Sanglès |
| M. I. Ferrer | 17.01.2018 | GP JxCat | 08.06.2018 | Renúncia | | A. Erra |
| C. Forcadell s | 17.01.2018 | GP ERC | 22.03.2018 | Renúncia | | Ch. el Homrani |
| J. Forn | 17.01.2018 | Va renunciar abans de la constitució del GP JxCat | 24.01.2018 | Renúncia | | A. Morral |
| M. A. Laïlla | 23.03.2018 | GP ERC | | | M. Rovira | |
| Ò. Peris | 17.01.2018 | GP ERC | 24.07.2018 | Renúncia | | R. Sans |
| C. Ponsatí | 17.01.2018 | Va renunciar abans de la constitució del GP JxCat | 29.01.2018 | Renúncia | | S. Laouaji |

| | Data alta | Grup parlamentari | Data baixa | Motiu baixa | Substitueix a | Substituït per |
|--------------|------------|---|------------|-------------|---------------|----------------|
| Ll. Puig | 17.01.2018 | Va renunciar abans de la constitució del GP JxCat | 29.01.2018 | Renúncia | | F. Roquer |
| D. Rodríguez | 30.01.2018 | GP ERC | 20.09.2018 | Renúncia | M. Serret | M. Vilalta |
| M. Rovira s | 17.01.2018 | GP ERC | 22.03.2018 | Renúncia | | M. A. Laïlla |
| M. Serret | 17.01.2018 | Va renunciar abans de la constitució del GP ERC | 29.01.2018 | Renúncia | | D. Rodríguez |
| A. Vergés | 17.01.2018 | GP ERC | 14.06.2018 | Renúncia | | Ll. Llop |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

Taula 4. Comparativa per legislatures dels parlamentaris en funció del seu gènere

| Legislatura | Dones | % | Homes | % | Increment dones | % |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|-------|
| I. 1980-1984 | 7 | 5,19 | 128 | 94,81 | - | - |
| II. 1984-1988 | 11 | 8,15 | 124 | 91,85 | 4 | 2,96 |
| III. 1988-1992 | 14 | 10,37 | 121 | 89,63 | 3 | 2,22 |
| IV. 1992-1995 | 17 | 12,59 | 118 | 87,41 | 3 | 2,22 |
| V. 1995-1999 | 20 | 14,81 | 115 | 85,19 | 3 | 2,22 |
| VI. 1999-2003 | 32 | 23,70 | 103 | 76,30 | 12 | 8,89 |
| VII. 2003-2006 | 43 | 31,85 | 92 | 68,15 | 11 | 8,15 |
| VIII. 2006-2010 | 48 | 35,56 | 87 | 64,44 | 5 | 3,71 |
| IX. 2010-2012 | 56 | 41,48 | 79 | 58,52 | 8 | 5,93 |
| X. 2012-2015 | 54 | 40,00 | 81 | 60,00 | -2 | -1,48 |
| XI. 2015-2017 | 52 | 38,52 | 83 | 61,48 | -2 | -1,48 |
| XII. 2018- | 58 | 42,96 | 77 | 57,04 | 6 | 4,44 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

<https://www.parlament.cat/document/intrade/291687>

ORGANITZACIÓ I ACTIVITAT DELS ÒRGANS

Els òrgans de govern de la Cambra (Mesa) i els polítics (Junta de Portaveus) van reunir-se amb prou normalitat des de la constitució del Parlament. Els acords de la Mesa tanmateix van ser sotmesos a un notable escrutini per la via de sol·licituds reconsideració i fins i tot de recursos d'empara davant el TC, especialment en tot allò referent a l'estatut dels diputats suspesos pel Tribunal Suprem.

El retard en la formació del Govern va provocar una notable dilació en la creació de les comissions legislatives, tot i que els grups parlamentaris van arribar a un acord en primera instància per a definir

el nombre dels seus integrants (21 diputats) i per constituir almenys les comissions creades per llei o pel mateix Reglament (Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Estatut dels Diputats, Matèries Secretes o Reservades). Més endavant, però, es van poder constituir les comissions legislatives, adequant-se, quant a la seva denominació i funcions, a l'estructura departamental del Govern.

Les sessions de comissió celebrades (143) —igual que les plenàries (22)— van tenir la periodicitat habitual, per bé que el segon període de sessions, a partir de setembre del 2018, que hauria d'haver-se iniciat amb el debat de política general, es va retardar fins l'octubre a la pràctica. Durant aquest any també es va reunir la Diputació Permanent (2), un cop convocades les eleccions i fins a la constitució del nou Parlament, per, entre d'altres motius, validar decrets-lleis i impugnar l'Acord del Senat amb les mesures executives del 155.

Com es pot comprovar en la taula-resum de l'activitat de les comissions, les més actives van ser les legislatives, en especial les comissions de Salut, Comissió de Territori, Comissió d'Economia i Hisenda i Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència (amb un total de 158, 138, 133 i 125 expedients closos). Entre la resta de comissions (creades per Reglament o per llei, de seguiment, investigació o estudi), destaquen la Comissió de Control de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (139 expedients), seguida per la Comissió de la Sindicatura de Comptes (52) i la Comissió d'Investigació sobre els Atemptats del 17 i el 18 d'Agost del 2017 (30 expedients). És igualment rellevant el nombre de comissions d'investigació creades (sobre els Atemptats del 17 i el 18 d'Agost del 2017, sobre el Projecte Castor, sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya, sobre l'Espionatge a Periodistes i Polítics pel Govern), en les que es van substanciar diferents compareixences, algunes prou notòries, tot i la persistent negativa de les autoritats de l'Estat a assistir-hi —com en anteriors legislatures— i el fet que, en acabar l'any, encara no havien culminat la seva tasca amb l'adopció de conclusions.

Durant l'any 2018 es van aprovar un total de 3 lleis, la Llei 1/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 2/2014, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, la Llei 2/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern i la Llei 3/2018, del 23 d'octubre, de modificació de la Llei 14/2017, de la renda garantida de ciutadania. Aquestes lleis van ser fruit de 3 de les 10 proposicions de llei presentades aquell any. Així mateix, es van presentar 7 projectes de llei, alguns dels quals decaiguts amb el finiment de l'anterior legislatura.

El nombre total de lleis aprovades contrasta amb les 21 aprovades durant el 2017 (a banda de 6 decrets-lleis) i s'aproxima a la baixa producció de 2016 (5 lleis i 5 decrets). Es tracta en qualsevol cas d'un nombre reduït de lleis, especialment si és te en compte el que ha estat la constant des de 1980. A més, la seva aprovació es va veure notablement afavorida pel fet de tractar-se de proposicions de llei dels grups parlamentaris (i no projectes de llei del Govern), tramitats directament en el Ple (pel procediment de lectura única), al reunir un alt consens (v.gr. Renda Garantida de Ciutadania).

Amb tot, no es pot desconèixer que la funció legislativa és una tasca cada dia més compartida pel Legislatiu i l'Executiu, mitjançant la legislació d'urgència (decrets-lleis), sota el pressupòsit habilitant de la urgència i l'extraordinària necessitat de les mesures adoptades, normalment de caràcter econòmic. Precisament durant l'any del nostre estudi es van presentar 7 decrets-lleis, vinculats a la manca de crèdits pressupostaris per fer front a determinades necessitats financeres del sector públic o a acords en matèria de funció pública, a conseqüència de la situació de pròrroga pressupostària (Decret 273/2018, de 20 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, mentre no entrin en vigor els del 2019).

Tancarem apartat referent a l'activitat legislativa amb una referència a les Iniciatives Legislatives Populars (ILPs) presentades el 2018 (3), sobre qüestions ben diverses com l'esport, l'etiquetatge de productes o les taxes universitàries, tot i que que 7 ILPs més van seguir en aquest període la seva tramitació, iniciada en l'anterior legislatura, doncs aquest tipus d'iniciatives legislatives no decauen amb el finiment de les legislatures.

Taula 5. L'activitat de tots els òrgans parlamentaris durant l'any 2018

| Sessions celebrades | TOTAL |
|--|------------|
| Ple | 22 |
| Diputació Permanent | 2 |
| Mesa del Parlament | 66 |
| Mesa ampliada | 9 |
| Junta de Portaveus | 45 |
| Comissions parlamentàries | 143 |
| Subcomissions, Intergrups i grups de treball | 7 |
| TOTAL | 294 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

Taula 6. Lleis aprovades durant l'any 2018

| Iniciativa d'origen | Títol definitiu | Òrgan tramitador | Data aprovació | DOGC |
|---|---|-------------------------|----------------|-----------------------|
| Proposició de llei Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar (202-00004/12) | Llei 1/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 2/2014, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic | Lectura única en el Ple | 03.05.18 | DOGC 7615 de 09.05.18 |
| Proposició de llei Grup Parlamentari de Junts per Catalunya (202-00002/12) | Llei 2/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern* | Lectura única en el Ple | 04.05.18 | DOGC 7615 de 09.05.18 |
| Proposició de llei Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar (202-00010/12) | Llei 3/2018, del 23 d'octubre, de modificació de la Llei 14/2017, de la renda garantida de ciutadania | Lectura única en el Ple | 10.10.18 | DOGC 7734 de 25.10.18 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019.

*Llei declarada nul·la, en la seva major part, per la Sentència del Tribunal Constitucional de 27 de març del 2019

Taula 7. Projectes de llei presentats durant el 2018

| Títol | Data presentació |
|---|------------------|
| Projecte de llei de modificació del llibre quart del Codi civil de Catalunya per tal de garantir la igualtat de drets i la no discriminació de les persones amb discapacitat sensorial (200-00001/12) | 02.07.2018 |
| Projecte de llei vitivinícola de Catalunya (200-00002/12) | 06.07.2018 |
| Projecte de llei de contractes de serveis a les persones (200-00003/12)* | 18.07.2018 |
| Projecte de llei de creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (200-00004/12)* | 19.07.2018 |
| Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger (200-00005/12)* | 24.10.2018 |
| Projecte de llei per a la igualtat de tracte i la no-discriminació (200-00006/12)* | 06.11.2018 |
| Projecte de llei d'ordenació del litoral (200-00007/12) | 08.11.2018 |

*Provinents dels decaiguts per finiment de la XI legislatura

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019.

Taula 8. Decrets llei vinculats a la situació de pròrroga pressupostària

| Títol | DOGC | Validació | Data validació |
|---|-----------------------|---------------------------------|----------------|
| Decret llei 1/2018, del 9 de març, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària | DOGC 7577 de 13.03.18 | Resolució 10/XII (203-00002/12) | 25.04.18 |
| Decret llei 2/2018, del 9 de març, de recuperació d'una part de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 del personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya | DOGC 7577 de 13.03.18 | Resolució 9/XII (203-00001/12) | 25.04.18 |

| Títol | DOGC | Validació | Data validació |
|--|-----------------------|-------------------------------------|----------------|
| Decret Llei 3/2018, del 26 de juny, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària | DOGC 7652 de 28.06.18 | Resolució 32/XII (203-00003/12) | 01.08.18 |
| Decret Llei 5/2018, del 16 d'octubre, sobre l'increment retributiu per al 2018 i el règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal aplicable al personal del sector públic | DOGC 7729 de 18.10.18 | Resolució 152/XII (203-00005/12) | 07.11.18 |
| Decret Llei 7/2018, del 20 de novembre, pel qual s'estableixen mesures transitòries per continuar percebent la prestació per al manteniment de les despeses de la llar per a determinats col·lectius que regula l'article 20 de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic | DOGC 7753 de 22.11.18 | Resolució 210/XII (203-00007/12) | 12.12.18 |
| Decret Llei 8/2018, del 20 de desembre, pel qual s'autoritza la creació de 750 places del Cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya | DOGC 7776 de 18.12.18 | Resolució 235/XII (203-00008/12) | 24.01.19 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

Taula 9. Iniciatives legislatives dels grups parlamentaris (proposicions de llei)

| Proponent / Tipus finiment | Decaïment per tramitació integrada | Rebuig | Aprovació | TOTAL |
|----------------------------|------------------------------------|--------|-----------|-------|
| GP JxCat, GP ERC | 1 | 0 | 0 | 1 |
| GP Cs | 1 | 2 | 0 | 3 |
| GP JxCat | 0 | 0 | 1 | 1 |
| SP PPC | 0 | 2 | 0 | 2 |
| GP PSC-Units | 1 | 0 | 2 | 3 |
| TOTAL | 3 | 4 | 3 | 10 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

Taula 10. ILPs en tràmit l'any 2018

| Títol | Legislatura d'origen |
|---|----------------------|
| Proposició de Llei de mesures urgents per a l'habitatge (202-00018/08) | VIII |
| Proposició de Llei electoral de Catalunya (202-00059/08) | VIII |
| Proposició de Llei de modificació del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre (202-00022/10) | X |
| Proposició de Llei de modificació de l'article 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (202-00057/11) | XI |
| Proposició de Llei de l'etiquetatge i traçabilitat dels béns de consum (202-00008/12) | XII |
| Proposició de Llei de l'esport de Catalunya (202-00009/12) | XII |
| Proposició de Llei de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya (202-00035/12) | XII |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Parlament de Catalunya

Taula 11. ILPs iniciades l'any 2018

| Títol | Presentació de la iniciativa | Admissió a tràmit |
|---|------------------------------|-------------------|
| Proposició de Llei de l'etiquetatge i traçabilitat dels béns de consum (202-00008/12) | 26 abril 2018 | 7 maig 2018 |
| Proposició de Llei de l'esport de Catalunya (202-00009/12) | 27 abril 2018 | 7 maig 2018 |
| Proposició de Llei de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya (202-00035/12) | 11 desembre 2018 | 15 gener 2019 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Parlament de Catalunya

Taula 12. L'activitat de les comissions

| Comissions legislatives | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|-----------------------|-------------------------|------------|--------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| | Proposició de Llei | Proposta de resolució | Pregunta oral al Govern | Audiències | Sessió informativa | Compareixença | Sessió informativa d'autoritats | Control principi subsidiarietat | Proposta de compareixença | Sol·licitud sessió informativa | Sol·licitud compareixença | Sol·licitud sessió inform. autoritats |
| Comissió d'Afers Institucionals | 5 | 16 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 61 | 7 | 13 | 0 |
| Comissió d'Economia i Hisenda | 0 | 5 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 104 | 5 | 1 | 0 |
| Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència | 0 | 9 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 83 | 15 | 4 | 6 | 0 |
| Comissió d'Interior | 0 | 13 | 56 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 11 | 20 | 0 |
| Comissió d'Ensenyament | 0 | 43 | 34 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 11 | 0 |
| Comissió de Territori | 0 | 41 | 85 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 |
| Comissió Medi Ambient i Sostenibilitat | 0 | 8 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 0 |
| Comissió de Salut | 1 | 20 | 0 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 75 | 0 | 56 | 0 |
| Comissió de Cultura | 0 | 9 | 27 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 3 | 4 | 0 |
| Comissió de Justícia | 0 | 11 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 25 | 1 | 5 | 0 |
| Comissió d'Empresa i Coneixement | 0 | 12 | 17 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 24 | 0 |
| Comissió de Treball, Afers Socials i Famílies | 0 | 19 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 2 | 25 | 0 |
| Comissió de Polítiques Digitals i Administració Pública | 0 | 7 | 18 | 0 | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 3 | 9 | 0 |
| Comissió d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació | 0 | 3 | 0 | 5 | 1 | 2 | 0 | 0 | 21 | 2 | 7 | 0 |
| Comissió d'Igualtat de les Persones | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 11 | 0 |
| Comissió de Polítiques de Joventut | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 |
| Comissió de la Infància | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 0 |
| Comissió d'Estudi del Treball Autònom | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

| Altres Comissions | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------|---|---|--|---|---|--------------------|---------------|--|-------------------------------|--|---|----------------|--|
| | Proposta de resolució | Informe fiscalització/memòria d'activitats Sindicatura de Comptes | Compte general de la Generalitat de Catalunya | Compte i fiscalització ens locals i altres | Pregunta oral al president del Consell de Govern de la CCMA | Pregunta oral als altres càrrecs directius de la CCMA | Sessió informativa | Compareixença | Sessió inform. autoritats institucionals | Informe del Síndic de Greuges | Compareixença testimonis comissions d'investigació | Procediments en exercici del dret de petició (ePetitions) | Pla de treball | Suspensió drets i deures parlamentaris |
| Comissió de l'Estatut dels Diputats | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Comissió de Peticions | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 | 0 | 0 |
| Comissió de Matèries Secretes i Reservades | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió del Síndic de Greuges | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió de la Sindicatura de Comptes | 0 | 24 | 2 | 14 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió de Control de l'Actuació de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals | 0 | 0 | 0 | 0 | 56 | 70 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió d'Igualtat de les Persones | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió de Polítiques de Joventut | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió de la Infància | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Comissió d'Estudi del Treball Autònom | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Comissió d'Investigació sobre els Atemptats del 17 i el 18 d'Agost del 2017 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 29 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Comissió d'Investigació sobre el Projecte Castor | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

ACTIVITAT D'IMPULS I CONTROL

Ja s'ha dit en un altre moment que el Parlament presenta un notable balanç en aquest apartat. En efecte, durant l'any 2018 es van aprovar un total de 223 resolucions ben heterogènies (quasi una

al dia, si descomptem els períodes inhàbils), la majoria en comissió, i 40 mocions subsegüents a interpel·lacions (de les 63 substanciades). També es van tenir 5 compareixences del president de la Generalitat en Ple, mecanisme que no deixa de ser excepcional (per informar, per exemple, sobre l'acció de Govern davant la situació laboral i les reivindicacions dels servidors públics de l'Administració i el sector públic de la Generalitat), a banda de formular-se 79 preguntes orals al Govern i 48 preguntes orals més al president de la Generalitat en la sessió de control habitual en les sessions plenàries, amb relació a qüestions de les més estricta actualitat del dia a dia del Govern. Hem de significar, a més, que van celebrar-se 4 debats específics en Ple i 41 sessions informatives de membres del Govern en comissió. Finalment, direm que el Govern va donar resposta escrita a 2788 preguntes i atès 849 sol·licituds d'informació i documentació, instrument aquest últim que ha experimentat un increment exponencial des que el Reglament del Parlament el va incorporar (juliol de 2016), d'acord amb el mandat de la Llei 19/2014, de Transparència, accés a la informació i Bon Govern, que, a més, ha generat la posada en marxa de diferents mecanismes interns de garanties (empares de la Mesa i informes de l'Organisme de Garantia del Dret a la Informació).

Taula 13. L'activitat d'impuls i control (dades quantitatives globals)

| Tipologia | Aprovació / Substanciació / Resposta | Rebuig | Retirada | Decaïment / Finiment expedient | Canvi tramitació | En tramitació | Total |
|---|--------------------------------------|--------|----------|--------------------------------|------------------|---------------|-------|
| Proposta de resolució | 223 | 64 | 29 | 2 | 0 | 254 | 572 |
| Proposta de creació de subcomissions i grups de treball | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| Proposta de resolució per a crear comissions | 8 | 3 | 2 | 1 | 0 | 3 | 16 |
| Proposta de resolució per a encomanar un informe a la S Comptes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Debat general en el Ple | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 |
| Moció subsegüent a una interpel·lació | 40 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 |
| Interpel·lació | 63 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 65 |
| Pregunta oral al Govern a respondre en el Ple | 79 | 0 | 3 | 7 | 0 | 0 | 89 |
| Pregunta oral al Govern a respondre en comissió | 245 | 0 | 58 | 0 | 0 | 517 | 820 |
| Pregunta per escrit al Govern | 2788 | 0 | 13 | 0 | 0 | 261 | 3062 |
| Pregunta oral al president de la Generalitat | 48 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 49 |
| Sol·licitud d'informació i documentació | 859 | 0 | 5 | 1 | 81 | 127 | 1074 |
| Compareixença del president de la Generalitat | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Sessió informativa | 41 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 47 |

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

CONFLICTIVITAT DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Considerant la singularitat del context polític, és d'especial interès examinar la conflictivitat plantejada, tenint en compte que en molts dels processos constitucionals en què es va veure immersa la Generalitat durant el període de referència no hi va intervenir el Parlament més que com a part interessada tant si el recurrent era el Govern de l'Estat o el de la Generalitat, compareixent i formulant al·legacions. Així, a banda dels recursos d'inconstitucionalitat contra lleis aprovades pel Parlament que continuaven la seva tramitació (4), i de les qüestions d'inconstitucionalitat interposades per jutges (1), la dada més rellevant sense dubte és l'increment del nombre de recursos d'empara interposats per parlamentaris (9) contra acords dels òrgans de la Cambra, per presumpta vulneració del seu dret fonamental a la representació política ex article 23.2 CE (*ius in officium*), més per acords referits a l'estatut d'alguns parlamentaris i les decisions inherents a això que no pas per restriccions del nucli de la seva funció representativa (admissió o inadmissió d'iniciatives, d'esmenes, etc.).

Taula 14. Tramitacions davant el Tribunal Constitucional iniciades el 2018

| | Sentència | Decaïment | En tramitació | Total |
|--|-----------|-----------|---------------|-------|
| Recurs d'inconstitucionalitat contra una llei de Catalunya | - | 1 | 3 | 4 |
| Qüestió d'inconstitucionalitat | 1 | - | - | 1 |
| Altres procediments davant el Tribunal Constitucional ¹ | 1 | 1 | 2 | 4 |
| Recurs d'emparament | - | - | 9 | 9 |
| Total | 2 | 2 | 14 | 18 |

¹ La sentència del Procediment relatiu a la Impugnació de disposicions autonòmiques 4039/2018 (136/2018) és de 13.12.2018

Font: Direcció d'Estudis Parlamentaris. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2019

Govern



De les contradiccions i paradoxes de la “cohabitació” al “Brief Encounter” a Pedralbes

■ **Mireia Grau Creus**

Institut d'Estudis de l'Autogovern

L'anàlisi de l'activitat del Govern durant l'any 2018 s'emmarca en dos períodes clarament definits per la situació política. El primer, entre gener i juny, el Govern de la Generalitat es troba substituït a tots els efectes pel Consell de Ministres arran de l'aplicació de les mesures aprovades pel Senat el 27 d'octubre del 2017 i fonamentades en l'activació de l'article 155 de la Constitució. El segon període s'inicia al juny quan es constitueix el Govern de la Generalitat de Catalunya sorgit de les eleccions de 21 de desembre del 2017 i, conseqüentment, s'aixequen les mesures del 155. Aquest segon període coincideix amb el canvi de partit al Govern central després de l'aprovació de la moció de censura que el Partit Socialista Obrer Espanyol va presentar al Congrés dels Diputats.

Aquest capítol té dues seccions que es corresponen a aquests dos períodes.

La primera secció està adreçada a descriure la “cohabitació” entre, d'una banda, el Govern central que va assumir les funcions del Govern de la Generalitat de Catalunya i, per l'altra, l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Aquesta “cohabitació” va comportar situacions administratives i institucionals inèdites i fins i tot “kafkianes” en la mesura en què la simultaneïtat governamental va generar clars conflictes d'interès i contradiccions manifestes.

Cal tenir en compte que l'aplicació de l'article 155 va assumir la implementació de mecanismes de control i intervenció financera que el Ministeri d'Hisenda ja havia activat des de setembre del 2017.¹ Aquests mecanismes havien incidit en el dia a dia del funcionament de l'administració de la Generalitat atès que a més de bloquejar la disponibilitat de crèdit van comportar un important

¹ Ens referim a l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics de 15 de setembre del 2017, pel qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat Autònoma de Catalunya (Ordre HFP 878/2017, BOE núm. 224, 16/09/2017). Aquest acord va ser assumit dins les mesures de l'aplicació del 155 mitjançant l'Ordre HFP/1281/2017, de 22 de desembre, “por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de diciembre del 2017, por el que se adoptan medidas en defensa del interés general y en garantía de los servicios públicos fundamentales en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en ejecución de la resolución del Senado de 27 de octubre del 2017, por la que se acuerda la aplicación de determinadas medidas en relación con la Generalitat de Cataluña de conformidad con el artículo 155 de la Constitución”.

augment dels circuits burocràtics.² A més de la intervenció econòmica, les diverses causes penals obertes contra ex-membres del Govern, ex-alts càrrecs i altres persones van afectar també l'activitat de l'Administració. Les investigacions judicials, policials i els controls des del Ministeri d'Hisenda es van concretar en diversos requeriments d'informació adreçats a diverses unitats de l'Administració de la Generalitat. Sovint aquests requeriments van comportar el lliurament de la informació en terminis molt breus i sota l'advertiment de les conseqüències penals en cas d'incompliment. La pressió sobre les unitats i les persones era, en aquest sentit, evident.

La segona secció està adreçada a descriure la formació del govern de coalició entre la formació Junts per Catalunya (JxC) i Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). També s'aborda el repartiment de conselleries i àmbits de competència que permeten visualitzar el tipus d'equilibri de forces entre tots dos socis de la coalició governamental. Seguidament es tracta l'escenari obert amb la investidura de Pedro Sánchez i el govern minoritari del PSOE. L'escenari canvia alguns aspectes relacionats amb la conflictivitat competencial i les relacions interinstitucionals, i acaba amb la modesta i fallida aproximació entre tots dos governs a finals de desembre. Finalment s'assenyalen molt breument els aspectes essencials de l'acció de govern (des de juny) a partir dels acords del Consell de Govern de la Generalitat. Si bé la tradició d'aquest anuari és que el capítol sobre el Govern se centri en aquest darrer punt, la situació anòmla i excepcional del 2018 justifica que enguany la descripció de l'activitat i del Govern a partir dels acords del Consell Executiu es tracti amb molt menys detall i ocupi un espai reduït en el capítol.

EL GOVERN DEL 155: LA “COHABITACIÓ”

Aspectes generals

Com és ben sabut, la conseqüència immediata de l'aplicació de les mesures requerides pel Govern central a l'empara de l'article 155 de la Constitució que es va aprovar pel Ple del Senat

² En aquest sentit, des de finals de setembre 2017, l'autorització de tota despesa havia de començar amb una proposta de despesa acompanyada d'una declaració responsable signada per la persona corresponent en què feia deixar constància que “les despeses relacionades no responen a despeses relacionades amb cap actuació il·legal ni contrària a les decisions dels tribunals”. A més de l'ingent nombre de declaracions responsables emeses (a l'informe Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat de Catalunya elaborat des del Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya, s'ha quantificat que, per exemple, el Departament de Salut va generar-ne més de 25.000), cal destacar que aquesta mesura anava adreçada a tenir un impacte ja no només sobre la institució sinó sobre les persones perquè precisament es requeria la responsabilitat individual de qui signava.

de 27 d'octubre del 2017 va ser la destitució del President de la Generalitat, dels membres del Govern, la dissolució del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions anticipades, la destitució d'alts càrrecs de la Generalitat i la supressió d'unitats i organismes directament i indirectament vinculats a la Generalitat de Catalunya (delegacions del Govern a l'estranger – amb l'excepció de la de Brussel·les–, Diplocat, Consell Assessor de la Transició Nacional entre altres). A aquestes mesures van sumar-s'hi les adreçades a atorgar al President del Govern i al Consell de Ministres les funcions del President de la Generalitat, dels membres del Govern i del Consell de Govern que serien vigents fins a la constitució del nou govern sorgit de les eleccions anticipades de 21 de desembre del 2017.

No obstant això, el que conceptualment havia de ser una situació excepcional i de curt termini va esdevenir una situació que es va allargar durant set mesos amb el consegüent desgast institucional, polític i personal. La previsió (o les expectatives) que el propi Govern central havia fet de la intervenció no comportava cap més pla administratiu més enllà de la reducció de l'activitat de l'administració de la Generalitat a la gestió de la tramitació del funcionament “ordinari”, i de controlar i autoritzar des del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques totes les actuacions que comportaven despesa, en virtut de la intervenció establerta al setembre del 2017 i incorporada posteriorment al paquet de mesures del 155. Amb el perllongament de l'aplicació del 155 sense un horitzó clar que establís quan es constituiria el Govern de la Generalitat, es va fer més evident l'alteració del funcionament de l'administració en una situació de control administratiu i financer explícit, de control polític implícit i de requeriments judicials i ministerials que obligaven l'administració a alterar contínuament l'agenda organitzativa; alhora que es feia cada cop més evident la dificultat de distingir i justificar la fina línia que separa la presa de decisions “de funcionament ordinari” de la presa de decisions no ordinàries, com s'explicarà més endavant.

En conseqüència, la valoració de la cohabitació entre l'Administració de la Generalitat i el Govern central, en tant que va substituir les funcions del Govern de la Generalitat, implica la valoració de dues dimensions: la relativa a les decisions i activitats que es van dur a terme, i la relativa a les decisions i activitats que no es van dur a terme, sigui perquè no van considerar-se que formaven part de l'activitat ordinària de l'administració, sigui perquè les mesures del 155 van afectar totalment o parcialment els òrgans i funcions que les havien de dur a terme (l'acció exterior, per exemple).

Una primera aproximació a l'activitat durant aquest període queda reflectida en els acords del Consell de Ministres celebrats entre finals d'octubre i finals de maig del 2018. Durant tot aquest temps, la reunió setmanal del Consell de Ministres es convocava des d'una doble naturalesa: com a reunió del Consell de Ministres del Govern de l'Estat Espanyol i com a reunió del Consell de Ministres “convocat d'acord amb l'Acord del Ple del Senat de 27 d'octubre pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució”, és a dir, en substitució del Consell de Govern de la Generalitat. Així, des del Consell de Ministres extraordinari celebrat a Barcelona el 31 d'octubre del 2017, fins al Consell de Ministres de l'11 de maig del 2018, setmanalment es van prendre acords relatius a l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya.

El document Sistematització de les mesures i decisions adoptades per les institucions i òrgans estatals a l'empara de l'article 155 CE, en diversos àmbits materials³ elaborat a l'Institut d'Estudis de l'Autogovern enumera i classifica les decisions del Consell de Ministres. A partir de la informació d'aquest document es poden oferir algunes dades generals.

En primer lloc cal destacar que van ser les mesures preses a finals d'octubre del 2017 les que van alterar l'estructura organitzativa i política de la Generalitat. En canvi, entre gener i finals de maig del 2018, el gruix de les decisions preses al si del Consell de Ministres van estar vinculades, sobretot, a la gestió pressupostària i financera (especialment autoritzacions d'operacions d'endeutament; aprovació de modificacions pressupostàries; aprovació, anul·lació i modificació de despeses amb càrrec a pressupostos futurs; autoritzacions d'aplicació de romanents de tresoreria i reconeixement de deutes).

En segon lloc, cal assenyalar que part de l'activitat “ordinària” de l'administració catalana va quedar gestionada directament pels ministeris atès el repartiment de funcions i atribucions dels departaments de la Generalitat entre els ministeris. En aquest sentit, de la informació bolcada en el document esmentat es pot observar com des d'un punt de vista merament numèric, la major part de les activitats estaven relacionades amb la potestat de foment (aprovació de bases reguladores de concessió de subvencions i ajuts). Malgrat això, cal així mateix destacar que precisament l'àmbit de les subvencions va ser un dels més afectats negativament, tal i com s'explica a l'informe Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat de Catalunya elaborat des del

³ Martín i Alonso, Gerard (2018) Sistematització de les mesures i decisions adoptades per les institucions i òrgans estatals a l'empara de l'article 155 CE, en diversos àmbits materials, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya: Barcelona.

Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya. L'informe assenyala que l'impacte econòmic directe de l'aplicació del 155 en l'àmbit de les subvencions i ajuts (en el sentit de diners perduts) es calcula al voltant dels 50 M€.

De totes maneres, més enllà de determinar el volum de resolucions, ordres ministerials i normativa diversa que es van tirar endavant durant el 155 i sense entrar a valorar la legalitat i constitucionalitat de l'aplicació del 155 que ha estat analitzat en altres treballs,⁴ aquesta secció està adreçada a destacar decisions que van posar clarament de manifest les tensions, contradiccions i les paradoxes institucionals, polítiques i procedimentals de la “cohabitació”, ja no només per a l'administració catalana sinó també per al govern i l'administració espanyola.

Conseqüències de l'aplicació del 155 en el funcionament de l'Administració catalana: exemples

L'aplicació del 155 va derivar en tres tipus de conseqüències sobre el funcionament de l'Administració: les contradiccions polítiques i institucionals, les tensions derivades de la falsa divisió entre decisions sobre el funcionament ordinari i extraordinari de l'Administració i la indefensió jurídica de la Generalitat. En els propers paràgrafs es descriuran alguns casos que exemplifiquen aquestes conseqüències.

Contradiccions polítiques i institucionals

Entre gener i finals de maig del 2018, el Govern central, en tant que va assumir les funcions del Govern de Catalunya, va aprovar dos decrets llei: el Decret Llei 1/2018, de 9 de març, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària i el Decret Llei 2/2018, de 9 de març, de recuperació d'una part de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 del personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya.⁵

⁴ A més de l'informe Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155 CE a la Generalitat de Catalunya, vegeu el número especial de la *Revista Catalana de Dret Públic* Especial sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya (Abril 2019).

⁵ Tots dos decrets lleis es van publicar al Boletín Oficial del Estado. És interessant assenyalar que una de les conseqüències de l'aplicació del 155 va ser que de cara als seus efectes jurídics i a l'entrada en vigor, les normes i actuacions administratives adoptades per òrgans de l'Administració estatal en substitució d'òrgans de la Generalitat es van passar a publicar al BOE enlloc de publicar-se al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC). Així es va establir a la Disposició Addicional Primera “Règim de publicació dels acords” del Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre. En aquest sentit, a tots els números del DOGC fins a l'aixecament del 155, a l'apartat “Disposicions” i sota l'encapçalament del Departament de la Presidència, s'hi va fixar una nota amb el text següent: *Per aplicació del Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre, es publiquen temporalment al Butlletí Oficial de l'Estat disposicions, actes, acords i resolucions adoptats pel Consell de Ministres i pels altres òrgans habilitats en compliment del Reial decret esmentat.*

Si bé la tramitació de tots dos decrets llei va posar de manifest moltes de les contradiccions institucionals de la cohabitació, el cert és que el cas del Decret llei 2/2018, pel seu contingut material, permet exemplificar-les de forma molt clara. Amb aquest decret llei el Consell de Ministres va fer efectiva una mesura llargament reivindicada pels sindicats i els empleats públics de l'administració de la Generalitat de Catalunya: el retorn de la paga extraordinària suprimida el 2012. Aquesta decisió es va concretar com a decret llei, una disposició legislativa provisional que l'executiu català pot aprovar en casos de necessitat extraordinària i urgent (Article 64.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya). És a dir, un decret llei és una norma dictada per l'executiu que té rang de llei, unes condicions d'aprovació concretes i que, a més, si bé entra en vigor des del moment en què es promulga, cal que al cap de 30 dies des de la promulgació el decret llei se sotmeti a debat i votació al ple del Parlament per tal que es validi o derogui.

Tanmateix, per validar el decret llei calia que el Govern central, que l'havia aprovat en tant que tenia assumides les funcions del Govern de la Generalitat, comparegués al Ple del Parlament per tal de presentar-lo i defensar-lo, tot produint-se una situació doblement anòmla: ho era democràticament perquè el Govern central, sense cap vincle democràtic amb el Parlament de Catalunya, demanava a aquest últim la validació d'un decret llei per tal de dotar-lo de legitimitat democràtica. I era anòmla políticament per la situació d'insignificança parlamentària del Partit Popular, el partit polític al Govern central, que amb només quatre dels 135 escons al Parlament havia de donar el suport a la disposició governamental.

A més de posar en evidència aquestes anomalies, la tramitació del decret llei també va generar situacions d'incomoditat política a diversos actors. La situació més previsible era la incomoditat dels grups parlamentaris relacionats amb el govern destituït perquè, tot i el rebuig i qüestionament cap a qui havia pres la decisió, el contingut del decret llei (fer efectiu el retorn de la paga extra del 2012 als empleats públics) feia difícil argumentar de cara a l'opinió pública, el seu vot en contra. No obstant, les anomalies que s'han esmentat van estendre la incomoditat al Govern central que va acabar comunicant al President del Parlament que no compareixeria cap representant del Govern central per presentar i defensar el decret llei davant del ple del Parlament. La no compareixença del ministre va generar un debat sobre la legitimitat de dur a terme el tràmit parlamentari en absència del promotor, però finalment el Parlament va convalidar el decret llei per mitjà de la Resolució 9/XII (25/04/2018).

Les tensions i contradiccions derivades de de la divisió entre funcionament ordinari i decisions polítiques

El discurs estipulat pel Govern central de limitar l'activitat de l'Administració catalana a les tasques de "funcionament ordinari" es fonamenta, d'entrada, en una concepció que pretén dividir tota activitat governamental entre decisions polítiques i administratives. Des d'aquesta concepció, per funcionament ordinari s'entén tot aquell que es sustenta en un circuit estable i continuïsta en el que les decisions ja han estat preses amb anterioritat, s'entén doncs que tot està pautat i que funciona amb "pilot automàtic". Des d'aquesta perspectiva, doncs, el desenvolupament ordinari de l'administració és aquell en el que la política no hi intervé. En aquest sentit l'argument del Govern central era que en la seva funció al capdavant de l'Administració de la Generalitat s'abstindria de prendre decisions polítiques. La qüestió, però, és fins a quin punt és versemblant creure que es pot dirigir una administració pública sense entrar en la dimensió de la política.

Obviant el fet que l'aplicació del 155 per si mateixa va ser una mesura política amb conseqüències polítiques sobre l'administració que van arribar fins a l'acte administratiu més modest, l'autolimitació del Govern central a no intervenir més enllà dels àmbits establerts per la seva pròpia definició de "funcionament ordinari", va ser ultrapassada com era esperable en més d'una ocasió.

Hi ha dos exemples que permeten posar-ho de manifest: per una banda, l'acord de sol·licitud d'adhesió de la Comunitat Autònoma de Catalunya al Fons de Finançament a comunitats autònomes del 2018 mitjançant el compartiment Fons de Liquidat Autònomic (FLA)⁶, i per altra banda, la Resolució de 6 de març del 2018 (del Departament d'Ensenyament les funcions del qual estaven sota la direcció del Ministeri d'Educació, Cultura i Esports) que aprovava amb caràcter provisional les renovacions dels concerts educatius dels centres privats per als ensenyaments d'educació infantil de segon cicle i d'educació secundària obligatòria i les modificacions dels esmentats concerts educatius dels centres privats per a l'ensenyament d'educació primària.⁷

En primer lloc, cal destacar que tant l'adhesió al FLA com la renovació dels concerts educatius no poden entendre's estrictament com decisions vinculades a un funcionament ordinari i continuïsta perquè, precisament, es tracta de mesures que estaven limitades a un període

⁶Acord del Consell de Ministres de 9 de març del 2018.

⁷BOE núm.60, 9 de març del 2018 i DOGC núm. 7575 de la mateixa data.

temporal establert. Des del moment que existeix un termini d'implementació d'una mesura que un cop exhaurit obliga a una nova presa de decisió, l'argument del continuisme que comporta el "funcionament ordinari" es difícilment justificable. Les decisions del Govern central d'adherir Catalunya al FLA per al Programa 2018 i de renovar els concerts educatius van ser, doncs, decisions que van excedir la seva pròpia autolimitació. En segon lloc, cal tenir en compte altres aspectes més substantius d'aquestes dues decisions que contribueixen a explicar-ne la tensió i contradicció institucional i democràtica.

En relació amb el FLA, cal tenir en compte un aspecte essencial: precisament perquè Catalunya estava adherida al programa del FLA del 2017, el Govern central va poder intervenir les finances de la Generalitat. En aquest sentit, en el moment en què la Generalitat de Catalunya va deixar de complir amb les condicions que s'havien establert per tenir accés a liquiditat (el setembre del 2017), la Comissió Delegada del Govern [Central] per a Assumptes Econòmics va acordar establir i implementar els mecanismes de bloqueig de la disponibilitat de crèdit i de control de la despesa de la Generalitat.⁸

Atès que l'adhesió al FLA és anual, a principis del 2018 s'havia de plantejar l'adhesió al programa 2018. En aquest sentit i en la mesura que l'adhesió als programes anuals del FLA és una decisió discrecional i voluntària a l'abast de cada govern autonòmic, és clar que la decisió d'adherir-s'hi va ser, com hagués estat la de no adherir-s'hi, una decisió política. En qualsevol cas, cal tenir en compte que la decisió d'adherir-se al FLA 2018, més enllà de qualsevol valoració sobre la necessitat de disposar dels mecanismes i recursos de finançament i liquiditat, implicava un altre element essencialment polític: amb l'adhesió de Catalunya al FLA 2018, el Govern central hi mantenia durant tot l'any 2018 la capacitat de dur a terme una eventual intervenció financera, fins i tot un cop aixecades les mesures del 155.

L'evidència que l'adhesió als programes anuals del FLA és una decisió discrecional i voluntària és el fet que el Govern de la Generalitat constituït el juny del 2018, va decidir no adherir-se al Programa del 2019.

⁸ La Comissió delegada va fer públic dos acords –de 15 i de 21 de setembre del 2017– mitjançant dos ordres: l' Ordre HFP/878/2017 (Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics per la qual s'adopten mesures en defensa de l'interès general i en garantia dels serveis públics fonamentals a la Comunitat Autònoma de Catalunya) i l'Ordre HFP/886/2017 per la qual es declara la no disponibilitat de crèdits en el pressupost de la Comunitat Autònoma de Catalunya per al 2017. Per a més detalls, vegeu l'informe de l'IEA "Anàlisi de la legislació estatal setembre-desembre 2017", pp-13-15.

L'altre exemple que posa de manifest el qüestionament de les decisions preses pel Govern central és la decisió de renovar els concerts educatius a centres privats (decisió que abasta el període del 2018-2022). Aquesta renovació es va dur a terme en el context d'un escenari de polèmiques al voltant del sistema educatiu que es van generar directament i indirecta arran de la implementació del 155.

La primera polèmica va girar entorn de la possibilitat que el Govern central, arran de les funcions atribuïdes amb el 155, pogués incidir sobre aspectes del sistema educatiu a Catalunya, especialment el tema de la llengua vehicular. El Ministeri d'Educació va anunciar que estava estudiant la possibilitat d'incloure una casella d'opció de llengua vehicular en els formularis de la preinscripció escolar. L'anunci va aixecar una forta polèmica en el món educatiu català perquè si bé l'afegit de la casella d'opció lingüística pot semblar un tema menor, en la pràctica estava adreçat a incidir directament sobre el sistema d'immersió lingüística en donar la possibilitat d'alterar l'ús del català com a llengua vehicular a les escoles en funció de les preferències individuals.⁹ Més enllà del tema de fons, la qüestió era si el Govern central, amb les funcions i competències atribuïdes del Departament d'Ensenyament, podia prendre aquesta decisió. Finalment el Ministeri va optar per no incloure la casella.

La segona polèmica que contextualitza la decisió del Ministeri de renovar els concerts educatius va ser un debat previ al Parlament de Catalunya sobre el tema del finançament públic a centres privats, especialment a centres privats que segreguen l'alumnat per sexe. El debat parlamentari s'havia produït en el marc de les negociacions entre JxC, ERC i la CUP per trobar els suports necessaris per formar govern. Un dels punts que demanava la CUP per votar a favor de la investidura del candidat de JxC era, precisament, deixar fora del sistema de concert educatiu les escoles que segreguen per sexe, totes elles vinculades a l'Opus Dei.¹⁰

Així doncs, tant els punts de la negociació per la constitució del govern, com la polèmica sobre el que semblava una voluntat clara del Govern central d'actuar sobre el sistema educatiu, van traslladar-se al Parlament de Catalunya. El febrer del 2018, a instàncies d'una proposta de resolució presentada pel grup parlamentari de Catalunya en Comú, es va acabar aprovant

⁹ Vegeu, per exemple, la notícia publicada a La Vanguardia el 15 de febrer del 2018 "El Ministeri d'Educació estudia incloure una casella per triar el castellà com a llengua vehicular a l'escola catalana" <https://www.lavanguardia.com/vida/20180215/44805448858/el-ministeri-deducacio-estudia-incloure-una-casella-per-triar-el-castella-com-a-llengua-vehicular-a-lescola-catalana.html>legeu

¹⁰ Per a més detalls, vegeu l'article de 21 febrer del 2018 a *El Crític* El total dels concerts de la Generalitat amb escoles de l'Opus: 450 milions d'euros públics

la Resolució 2/XII sobre la sobirania del Parlament, el restabliment i desbloqueig de l'autogovern i la defensa del model d'escola pública catalana¹¹, que incloïa un punt explícit sobre el sistema educatiu:

4. El Parlament de Catalunya referma la defensa del model d'escola pública catalana i del seu model lingüístic, conquesta popular assolida als anys vuitanta, model que no pot ésser posat en qüestió per decisions preses pel Govern de l'Estat depassant les seves competències. En el mateix sentit, el Parlament acorda que no es puguin destinar diners públics a models educatius que segreguen per sexe.

Si bé és ben coneguda la poca incidència de les resolucions dels parlaments en l'agenda governamental, així com la tendència de tots els governs de Catalunya a evitar per activa o passiva el debat sobre el concert educatiu, també és important remarcar que la decisió de la renovació dels concerts es va fer en el marc d'un context en què el Ministeri d'Educació insinuava una agenda d'intervenció sobre el sistema educatiu català aprofitant el 155. Per tant, aquest context dotava de major sensibilitat política qualsevol aspecte que es decidís en l'àmbit educatiu. Renovar els concerts, doncs, no es pot entendre com una decisió que entrés dins de l'auto-definit funcionament ordinari de l'administració.

Les conseqüències sobre la capacitat de defensa jurídica de la Generalitat i les paradoxes institucionals

Un dels efectes indirectes de més transcendència de l'aplicació del 155 va ser el desmantellament de la capacitat de defensa jurídica de la Generalitat de Catalunya, és a dir, la Generalitat no va poder dur a terme cap acció jurídica en cap conflicte legal i/o constitucional amb el Govern central per la senzilla raó que, amb el 155, les funcions de representació i defensa jurídica de la Generalitat estaven atribuïdes, precisament, al Govern central. Es produïa una situació d'incompatibilitat i conflicte d'interessos manifesta. Aquesta situació d'incompatibilitat va afectar només a la Generalitat: el Govern i l'Administració de l'Estat van poder continuar impugnant actes i normes del Govern i Administració de la Generalitat de Catalunya.

¹¹ Podeu consultar tots els tràmits parlamentaris de la Resolució 2/2018 a l'enllaç del Parlament: <https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=250-00024/12&ad=1>

La indefensió jurídica de la Generalitat de Catalunya es va fer palesa des del moment en què es va debatre i aprovar al Senat l'Acord que donava llum verda al conjunt de mesures que el Govern central va proposar a l'empara de l'article 155. Malgrat que en principi l'Acord era una norma amb rang de llei i, com a tal podia ser impugnat davant del Tribunal Constitucional per part del Govern de la Generalitat, a la pràctica la impugnació va resultar del tot impossible. La raó era ben simple: l'Acord del Senat només podia impugnar-se un cop aprovat, però una de les principals mesures de l'Acord era la immediata destitució del President de la Generalitat i de tots els membres del Govern. Per tant, des del moment en què l'Acord es va aprovar, el Govern de la Generalitat va ser destituït i substituït i, consegüentment, va desaparèixer com a actor amb capacitat d'impugnació. Si bé el Govern central substituïa a tots els efectes les funcions del Govern de la Generalitat, era evident que, ja per pur conflicte d'interessos manifest, les funcions de representació i defensa jurídica de la Generalitat no les podia assumir l'actor que precisament havia promogut l'Acord al Senat.

El Tribunal Constitucional, en vista del problema generat arran de la indefensió jurídica de la Generalitat de Catalunya, va prendre la decisió de suspendre, en tots els casos i fins l'aixecament del 155, el termini perquè la defensa de la Generalitat pogués personar-se i presentar al·legacions. Això comportava que tant en els recursos d'inconstitucionalitat que s'havien presentat just abans del 155 i que estaven en fase d'al·legacions, com els que es poguessin presentar mentre durés el 155, quedaven "congelats" a l'espera que s'aixequessin les mesures del 155.

En termes numèrics, mentre va durar el 155, el Govern central va interposar set recursos d'inconstitucionalitat sobre els quals la Generalitat de Catalunya no va poder exercir cap acció, ni jurídica ni tampoc política. Si se sumen els recursos d'inconstitucionalitat que, presentats abans de l'aplicació del 155, estaven en fase de presentació d'al·legacions, en total van ser 10 els recursos que van quedar afectats per la indefensió de la Generalitat, a més de la resta pendents de sentència.¹² La Taula 15 recull els 10 casos.

¹² Per a més informació sobre la normativa recorreguda pendent de sentència el juliol del 2018, vegeu el post de Ramon Riu (de 18/07/2018) La conflictivitat competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya pendent de resolució del Tribunal Constitucional, al blog de la Revista Catalana de Dret Públic.

Taula 15. Legislació del Parlament de Catalunya recorreguda pel President del Govern Espanyol i afectada per la indefensió generada per les mesures d'aplicació del 155

| | NORMA IMPUGNADA | Núm. de recurs, enllaç i data d'interposició | Referència i enllaç a la sentència |
|----|---|--|------------------------------------|
| 1 | DECRET LLEI 5/2017, d'1 d'agost, de mesures urgents per a l'ordenació dels serveis de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places | 5333-2017 03/11/2017 | 105/2018 |
| 2 | LLEI 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial | 4752-2017 29/09/2017 | 8/2019 |
| 3 | LLEI 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni | 6367/2017 29/12/2017 | 49/2019 |
| 4 | LLEI 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut | 1680-2018 27/03/2018 | - |
| 5 | LLEI 10/2017, del 27 de juny, de les voluntats digitals i de modificació dels llibres segon i quart del Codi civil de Catalunya | 4751-2017 29/09/2017 | 7/2019 |
| 6 | LLEI 13/2017, del 6 de juliol, de les associacions de consumidors de cànnabis | 5003-2017 13/10/2017 | 100/2018 |
| 7 | LLEI 15/2017, del 25 de juliol, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya | 5284-2017 31/10/2017 | 142/2018 |
| 8 | LLEI 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic | 5334/2017 03/11/2017 | Pendent ¹³ |
| 9 | LLEI 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires | 5332-2017 03/11/2017 | Pendent ¹⁴ |
| 10 | LLEI 2/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern | 2533-2018 09/05/2018 | 45/2019 |

Font: Boletín Oficial del Estado.

Dels set recursos interposats pel President del Govern Espanyol a legislació catalana mentre eren vigents les mesures del 155 (vegeu Taula 15), un d'ells destaca, a més, en tant que va posar de manifest les paradoxes formals derivades de l'aplicació de l'article 155. Es tracta de l'interposat contra la Llei 2/2018, de 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern. El context i la paradoxa són els següents.

Des del moment de la seva constitució després de les eleccions de desembre del 2017, el Parlament va iniciar els tràmits per a la investidura del President/a de la Generalitat. Entre gener i el 14 de maig (data en què el Parlament va investir Joaquim Torra com a President de la Generalitat), el Parlament

¹³ A data de 19 de juny del 2019.

¹⁴ A data de 19 de juny del 2019.

va proposar fins a quatre vegades la investidura de diversos candidats. La tramitació d'aquestes propostes no va prosperar arran de decisions dels tribunals, sigui del Tribunal Constitucional (en el cas de la proposta per investir Carles Puigdemont¹⁵) o del Tribunal Suprem (en el cas de les propostes per investir Jordi Sánchez –dos cops– i Jordi Turull, tots dos per raó de la presó provisional).

En aquest context, a principis d'any, el grup parlamentari de JxC va tramitar una proposició de llei adreçada a modificar la llei de la Presidència de la Generalitat i del Govern (Llei 4/2008 del Parlament de Catalunya). La modificació tenia com a objectiu la regulació de debats d'investidura en els quals no hi fos present o no hi pogués intervenir presencialment el candidat/a, així com la introducció de mitjans telemàtics en la constitució d'òrgans col·legiats i reunions del Govern. La tramitació de la proposició de llei va enllestir-se el 4 de maig amb l'aprovació de la Llei 2/2018 per part del Ple del Parlament, no sense un gran debat.¹⁶ I és a partir de l'aprovació de la llei que es manifesten les contradiccions formals de l'aplicació del 155: com tota norma aprovada pel Parlament, la llei havia de ser promulgada pel President de la Generalitat, en aquest cas i per virtut de l'aplicació del 155, pel President del Govern espanyol, i publicada al Diari Oficial de la Generalitat, de nou en aquest cas, en el *Boletín Oficial del Estado*. Per tant, la Llei 2/2018 va ser promulgada el 8 de maig per l'aleshores President del Govern, Mariano Rajoy, i publicada, per a la seva entrada en vigor, al BOE núm. 112 de 9 de maig del 2018. De fet, el dia 9 de maig del 2018 el BOE va publicar dos números: el número 112, en què es va publicar l'esmentada llei, i el número 113, en el qual es va publicar l'admissió a tràmit per part del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 2/2018 del Parlament de Catalunya interposat per Mariano Rajoy, President del Govern espanyol, amb invocació de l'article 161.2 de la Constitució que comporta la suspensió de la norma.¹⁷ És a dir, l'autoritat que va promulgar la norma era, simultàniament, l'autoritat que la va impugnar.

És evident que la paradoxa d'aquest exemple representa un cas menor respecte dels efectes que l'aplicació del 155 va comportar sobre l'autogovern de Catalunya, però il·lustra molt bé fins a quin punt el cessament del Govern de Catalunya i la seva substitució per òrgans estatals van generar contradiccions formals i pràctiques sobre el funcionament i disseny institucionals.

¹⁵ Interlocutòria 5/2018, de 27 de gener del 2018, impugnació de disposicions autonòmiques 492-2018. Dona per promoguda la impugnació de disposicions autonòmiques 492-2108, plantejada pel Govern de la Nació respecte de les resolucions del President del Parlament de Catalunya en què es proposa la investidura de Carles Puigdemont i Casamajó com a candidat a President de la Generalitat de Catalunya, i adopta mesures cautelars.

¹⁶ Vegeu, per exemple, l'article de 9 de febrer del 2018 a El País "Junts per Catalunya registra su modificación de la ley para investir a Puigdemont a distancia"

¹⁷ Recurs d'inconstitucionalitat 2533-2018, BOE núm. 113, 09/05/2018.

L'últim exemple que es mencionarà aquí respecte dels límits i contradiccions institucionals i democràtics de l'aplicació del 155, es refereix al seguit d'esdeveniments relacionats amb les resistències per part de les autoritats del Ministeri de la Presidència a autoritzar la publicació del decret de nomenament del Govern al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Decret 1/2018). Així, un cop investit Joaquim Torra com a President de la Generalitat, el decret en què el President nomenava com a membres del seu govern (Decret 2/2018), entre altres, Antoni Comín i Lluís Puig, a l'estranger, va quedar atrapat en els limbes legals: les autoritats ministerials que en virtut de l'article 155 tenien atribuïdes les funcions d'autoritzar-ne la publicació van argumentar que, ateses les circumstàncies dels quatre ex-consellers esmentats, calia analitzar la "viabilitat" de la publicació.¹⁸ Immediatament es va obrir un debat sobre la discrecionalitat d'aquesta autorització (en el sentit de si l'autorització és un acte degut o discrecional) mentre, a efectes pràctics, fins que el decret de nomenament dels membres del Govern no es publicués al DOGC, es mantenia l'aplicació del 155 amb la raresa afegida que, en aquells moments, a diferència del que passava durant els set mesos anteriors, s'havia investit el cap del Govern, és a dir el President de la Generalitat. Finalment, el President de la Generalitat va signar un nou decret (Decret 3/2018) en què establia un govern compost de set consellers i sis conselleres cap dels quals no havia ocupat aquest càrrec en la legislatura anterior (per bé que dos consellers, Josep Bargalló i Ernest Maragall, havien estat consellers durant els governs del Tripartit). Amb la publicació de l'esmentat decret al DOGC es van aixecar les mesures adoptades en relació amb l'Acord del Senat del 27 d'octubre del 2017.

¹⁸ Vegeu la carta que el Subsecretari del Ministeri de la Presidència i Administracions Públiques va remetre al Secretari de Govern de la Generalitat de Catalunya el 19 de maig del 2018:

Señor Secretario:

He recibido su carta de 19 de mayo, a la que adjunta el Decreto 1/2018, de 19 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya y el Decreto 2/2018, de 19 de mayo, por el que se nombran el vicepresidente del Gobierno y los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat a los efectos de que sea autorizada su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya.

No planteando problemas la viabilidad de la publicación del primero de los Decretos citados puede llevar a cabo dicha publicación.

No obstante, en relación con el Decreto 2/2018, se va a proceder a analizar la viabilidad de su publicación, dado que se contempla el nombramiento como consejeros de Don Jordi Turull i Negre, como Consejero de Presidencia, Don Josep Rull i Andreu, como Consejero de Territorio y Sostenibilidad, Don Antoni Comín i Oliveres, como Consejero de Salud, y Don Lluís Puig i Gordi, como Consejero de Cultura. Todo ello, atendiendo a las circunstancias que concurren en las personas citadas y las competencias a ellas atribuidas.

Así mismo le recuerdo que la publicación del citado Acuerdo requiere la autorización por parte del Gobierno de la Nación, sin la cual el acto o disposición carecería de validez y efectos.

EL GOVERN DE COALICIÓ ENTRE JXC I ERC

La composició del govern

El nou govern de coalició minoritari¹⁹ va presentar una composició de la qual destaquen dos elements: en primer lloc, una distribució que atorga set departaments a ERC i sis a JxC. En segon lloc, una distribució d'àmbits de competència entre departaments que intensifica una tendència ja explícita en la legislatura anterior: el reforçament substantiu del departament d'Economia (alhora departament de la Vice-presidència) i el buidatge dels àmbits de competència del departament de Presidència.

La Taula 16 permet visualitzar la distribució de departaments entre tots dos socis i la Taula 17 permet veure tant el pes que cada formació política hi té com també amb relació a la legislatura anterior (les dades de la legislatura anterior són les que estan entre parèntesis). La Taula 17 proporciona les dades que permeten aventurar explicacions sobretot a la lògica de distribució de les carteres, però no tant a la lògica de redistribució d'àmbits de competència entre departaments.

Des d'una òptica estrictament descriptiva, la Taula 16 reflecteix una cerca d'equilibri entre totes dues formacions: JxC disposa d'un "1+6" (la Presidència de la Generalitat i sis departaments) i ERC disposa de set departaments, un dels quals és, a l'hora, de la vicepresidència (economia i hisenda).

Des d'un punt de vista substantiu, la Taula 16 també permet apreciar una distribució entre socis que respon a dos eixos diferenciats de polítiques públiques.

Per una banda, JxC a més del manteniment de la direcció política del Govern i de la comunicació de l'acció de govern, manté el control sobre dos àmbits de competència abastament afectats per les mesures derivades de l'aplicació del 155: Mossos d'Esquadra (Interior) i telecomunicacions (Polítiques Digitals i Administració Pública). Manté Empresa i Coneixement, Territori i Sostenibilitat, i Cultura.

D'altra banda, amb l'assumpció d'Educació, ERC assumeix tots els departaments vinculats a les polítiques públiques clàssiques de l'Estat del Benestar (sanitat, educació²⁰ i serveis socials) que, a més, són les que comporten el percentatge més elevat de despesa pública. Manté el control d'economia i hisenda, l'acció exterior (les delegacions del Govern a l'estranger), de les relacions

¹⁹ El suport parlamentari al govern és del 49% (66 dels 135 escons).

²⁰ En la legislatura anterior, la persona titular del Departament d'Educació (Ensenyament) havia estat designada per CDC/PDCAT.

intergovernamentals amb els òrgans del Govern i l'Administració de l'Estat (Comissió Bilateral, per exemple) i les polítiques transversals de transparència governamental.

**Taula 16. Relació de departaments i distribució entre socis (i Presidència de la Generalitat).
Maig 2018**

| | Persona titular | Formació |
|--|---------------------------|----------|
| Presidència de la Generalitat | Joaquim Torra i Pla | JxC |
| Vicepresidència i d'Economia i Hisenda | Pere Aragonès i Garcia | ERC |
| Presidència | Elsa Artadi i Vila | JxC |
| Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència | Ernest Maragall i Mira | ERC |
| Interior | Miquel Buch i Moya | JxC |
| Ensenyament (posteriorment "Educació") ²¹ | Josep Bargalló i Valls | ERC |
| Salut | Alba Vergés i Bosch | ERC |
| Territori i Sostenibilitat | Damià Calvet i Valera | JxC |
| Cultura | Laura Borràs i Castanyer | JxC |
| Justícia | Ester Capella i Farré | ERC |
| Treball, Afers Socials i Famílies | Chakir El Homrani Lesfar | ERC |
| Empresa i Coneixement | M. Àngels Chacón i Feixas | JxC |
| Polítiques Digitals i Administració Pública | Jordi Puigneró i Ferrer | JxC |
| Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació | Teresa Jordà i Roura | ERC |

Font: Reial Decret 291/2018, de 15 de maig, pel qual es nomena President de la Generalitat el senyor Joaquim Torra i Pla; Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i Decret 3/2018, de 29 de maig, pel qual es nomenen el vicepresident del Govern i els consellers i conselleres dels departaments de la Generalitat de Catalunya.

Taula 17. Pes de JxC i ERC en la composició del Govern i en la distribució de departaments²²

| | Escons | % sobre coalició | Departaments | % sobre total departaments |
|-----|---------|------------------|--------------|----------------------------|
| JxC | 34 (38) | 51,5% (61%) | 6 (7) | 46% (54%) |
| ERC | 32 (24) | 48,5% (39%) | 7 (6) | 54% (46%) |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades públiques. La taula és una actualització de la que es pot trobar a la Base de dades de l' Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España de la Universitat de Barcelona. Entre parèntesis: dades referides a la XI Legislatura (2016-2017).

²¹ En el Decret 1/2018 de 19 de maig, la denominació del Departament es manté com en l'anterior legislatura (Ensenyament). Més endavant, amb el Decret 258/2018, de 4 de desembre, de modificació del Decret 1/2018, es canvia per "Educació" que ja va ser així quan ERC va assumir la mateixa conselleria durant les dues legislatures del Tripartit.

²² En la mesura que el Govern de la XI Legislatura es fonamentava en una coalició electoral, Junts pel Sí, amb una llista única amb presència de persones proposades per l'antiga Convergència Democràtica de Catalunya, d'ERC, de Demòcrates de Catalunya i de Moviment d'Esquerra –MES–, cal assenyalar que la distribució d'escons que mostra la Taula 17 (38 escons per a JxC i 24 escons per a ERC) assumeix que els escons de JxC es corresponen als escons de persones designades per CDC/PDCAT a les llistes úniques de Junts pel Sí –una per província–, i els d'ERC als escons de les persones designades per ERC, DC i MES.

La Taula 17 proporciona una dada que permet inferir una possible explicació de l'equilibri proper al 50/50 en la composició del Govern: la dada referent al pes en escons que cada formació aporta al Govern i, sobretot, la dada referent al canvi en la proporció respecte a la legislatura anterior. Així, mentre en la XI Legislatura el pes de CDC (vegeu nota a peu de pàgina 21) era clarament majoritari (61%), el pes de JxC en el Govern de la XII Legislatura està lleugerament per sobre de la majoria (51,5%), és a dir, gairebé 10 punts percentuals de diferència menys que en la legislatura anterior. L'altra cara de la moneda és l'increment del pes proporcional d'ERC en el Govern mesurat en escons al Parlament: de proporcionar el 39% del total d'escons de la coalició, al 48,5%, més de 9 punts percentuals de diferència.

Així, en un escenari en què no es va optar per una modificació a l'alça del número de departaments com a mesura per equilibrar el pes dels socis en la coalició,²³ l'increment de pes d'ERC en el Govern es va reflectir no només amb el guany d'un departament més amb relació a la legislatura anterior (Educació), sinó en la continuació d'una tendència iniciada el 2016 adreçada a dotar el Departament de la Vicepresidència d'un perfil polític i institucional més enllà dels estrictament vinculats a l'economia i la hisenda.²⁴

La Taula 18 recull les novetats, procedència i consolidació dels àmbits competencials de cada departament d'acord amb la distribució que fa el Decret 1/2018.

Com es pot observar, el 2018 Vicepresidència va assumir àmbits provinents del departament de la Presidència (l'atenció ciutadana, la informació i difusió de l'activitat del Govern de la Generalitat, i dels recursos, els serveis i els programes de l'Administració, així com la coordinació i direcció dels sistemes d'informació, gestió i comunicació corporativa de la Generalitat, que des d'un punt de vista pràctic

²³ El nombre de departaments del Govern de la Generalitat no està limitat ni estatutàriament ni legalment. De fet, en algunes altres legislatures s'ha superat el màxim de 13 departaments de les Legislatures XI i XII. Així, per exemple, el primer Govern de la VII Legislatura (2003-2006), de coalició entre el Partit dels Socialistes de Catalunya, Iniciativa per Catalunya-Elis Verds i ERC, tenia 16 departaments.

²⁴ En la XI Legislatura (2016-2017) es va establir una vicepresidència vinculada al Departament d'Economia i Hisenda, i un nou departament, el Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència. Aquests dos canvis van comportar la necessitat de dotar-los d'àmbits competencials que, majoritàriament, van provenir del Departament de la Presidència i del de Governació (aquest últim, en la X Legislatura havia estat el departament de la vicepresidència, amb Joana Ortega al capdavant). Exteriors va assumir tots els àmbits i funcions relacionats amb l'acció exterior (oficines d'exteriors, cooperació) i també de contractació pública que fins a la data havien estat vinculats a Presidència, així com les funcions i competències en matèria de relacions institucionals i amb el Parlament que en la X Legislatura tenia el Departament de Governació. Vicepresidència, al seu torn, va assumir els àmbits competencials en matèria de delegacions territorials del Govern provinents de Presidència i en matèria de processos electorals provinents del Departament de Governació. El Departament de la Presidència va perdre, doncs, competències que tradicionalment havien estat en el seu organigrama, i va assumir les competències en un àmbit clarament estratègic: les telecomunicacions (amb el Centre de Telecomunicacions i Tecnologia de la Informació, el CTTI).

vol dir assumir la comunicació de la Generalitat amb la ciutadania –via pàgina web, 010– així com la publicitat institucional i la imatge corporativa); del Departament d'Acció Exterior (contractació pública), i del Departament de Territori i Sostenibilitat (Institut per al Desenvolupament de les Terres de l'Ebre). A més, es crea un nou àmbit vinculat a Vicepresidència: el foment i la defensa dels drets humans, polítics i civils articulats en una nova unitat departamental, l'Oficina de Drets Civils i Polítics.

Taula 18. Redistribució d'àmbits de competència entre departaments (comparació 2016-2018)

| Departaments 2018 | Nous àmbits | Procedència | Consolida canvis 2016 | Procedència (2016) |
|--|--|-----------------------------------|---|--------------------|
| Presidència | Cooperació amb l'Administració local | Governació | Impuls al desplegament de l'autogovern | Ex novo |
| Vicepresidència | Atenció ciutadana, difusió activitat del Govern, comunicació corporativa | Presidència | Delegacions territorials de la Generalitat | Presidència |
| | Contractació pública | Acció Exterior | | |
| | Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre | Territori i Sostenibilitat | | |
| | Foment i defensa dels drets humans, civils i polítics | Ex novo | | |
| Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència | Processos electorals | Vicepresidència | Relacions exteriors i amb la Unió Europea (delegacions a l'exterior); cooperació al desenvolupament | Presidència |
| | Foment de la Pau | Reformulació àmbits ja atribuïts. | Relacions institucionals i amb el Parlament; polítiques de transparència | Governació |
| Polítiques Digitals i Administració Pública | Telecomunicacions i societat digital | Presidència | Ex novo | |
| | Polítiques de ciberseguretat i de serveis d'identificació electrònica, i d'identitat i confiança digital; confecció i direcció de les polítiques d'innovació del sector de les tecnologies digital avançades referents a les ciutats intel·ligents, dades massives i tecnologies del mòbil | | | |
| Justícia | Memòria democràtica; Centre d'Història contemporània | Acció Exterior | Ex novo | |
| | Afers religiosos | Governació | | |
| | La regulació i supervisió de grups d'interès | | | |
| Territori i Sostenibilitat | | | Habitatge | Governació |

Font: Elaboració pròpia a partir de les versions consolidades del Decret 10/2017, de 27 de desembre; del Decret 2/2016, de 13 de gener, i del Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de la Generalitat de Catalunya.

La Taula 18 mostra també altres aspectes que convé assenyalar:

- La voluntat de consolidar el Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, que si bé perd les competències en memòria democràtica (que passen a Justícia, també controlat per ERC), assumeix l'àmbit competencial relatiu als processos electorals provinent de Vicepresidència.
- La pèrdua per part de Presidència de les competències en telecomunicacions i societat digital que assumeix el Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública. Presidència es fa càrrec de la cooperació amb l'Administració local, provinent de Governació. Amb aquest canvi, el departament es defineix menys a partir d'àmbits substantius (àmbits de polítiques públiques sectorials) i més a partir d'àmbits relacionals (relacions intergovernamentals i interadministratives) en la mesura que assumeix els àmbits competencials vinculats amb la direcció del Govern i la coordinació entre administracions a Catalunya, així com l'àmbit transversal de la política de gènere.
- El canvi de denominació i de focus estratègic de Governació, ara Polítiques Digitals i Administració Pública. Mentre manté les competències tradicionals vinculades a la funció pública, assumeix de forma redimensionada l'àmbit de les telecomunicacions, ciberseguretat i polítiques d'innovació digital, i traspassa a Territori i Sostenibilitat les competències en habitatge que, incomprensiblement des d'un punt de vista de coherència estructural i funcional, li havien estat atribuïdes en l'anterior legislatura.
- La vinculació al Departament de Justícia dels afers religiosos i de les polítiques relacionades amb la memòria democràtica. Aquests dos àmbits competencials anteriorment s'havien vinculat a departaments que havien assumit competències en relacions institucionals.

En resum, el nou govern que va resultar de les eleccions del 21 de desembre del 2017 va trigar més de sis mesos a constituir-se. L'estructura del govern (13 conselleries) es va fonamentar en l'estructura de l'anterior executiu; ara bé, l'equilibri entre socis que era implícit en l'anterior legislatura (perquè era el resultat d'un govern impulsat per una coalició electoral), es va tornar explícit arran, òbviament, de la configuració d'un govern de coalició entre dues formacions que van córrer separadament a les eleccions.

L'estructura governamental atribueix sis departaments i la presidència a JxC i set departaments, un dels quals de Vicepresidència, a ERC.

Canvis en l'escenari estatal: moció de censura i nou govern

La constitució al juny del Govern de la Generalitat de la XII Legislatura va coincidir en el temps amb l'aprovació de la moció de censura que el grup parlamentari socialista al Congrés dels Diputats va proposar el 25 de maig. La moció va ser aprovada l'1 de juny amb els vots de 180 diputats i diputades del Partit Socialista (84 escons), d'Unidos Podemos (67 escons), ERC (9 escons), PDECat (8 escons), Partit Nacionalista Basc (5 escons), Compromís (4 escons), EH Bildu (2 escons) i Nova Canarias (1 escó); Pedro Sánchez va ser investit President del Govern.²⁵

El canvi d'escenari polític estatal va donar lloc a un cert esperit de represa de les relacions interinstitucionals entre tots dos governs, plasmat en una reunió preparatòria de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat que va tenir lloc a Barcelona l'1 d'agost, encapçalada per Ernest Maragall, Conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, i Meritxell Batet, Ministra de Política Territorial i Funció Pública. Era la primera reunió d'aquest òrgan bilateral que se celebrava des de juliol del 2011.²⁶

Si bé des d'un punt de vista polític el que va transcendir de la reunió per totes dues parts va ser el manteniment de les postures prèvies,²⁷ la reunió va servir, no obstant, per obrir la via a la reactivació de reunions de les comissions previstes a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals, Comissió d'Inversions en Infraestructures, Comissió Mixta de Transferències) i de les subcomissions i grups de treball corresponents, entre elles, la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes, subcomissió de la Comissió Bilateral adreçada a trobar sortides negociades que evitin interposicions de recursos d'inconstitucionalitat quan es manifesten discrepàncies.²⁸ És en l'àmbit d'aquesta subcomissió que es va plantejar una

²⁵ Tota la informació sobre la tramitació de la moció es troba a l'expedient corresponent del Congrés dels Diputats.

²⁶ Més informació de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat al web del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència i al web del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública.

²⁷ Vegeu, per exemple, la notícia recollida a l'Ara (*La Bilateral constata la distància entre la Generalitat i l'Estat*), La Vanguardia (*Estado y Generalitat ponen en valor el diálogo pero chocan en presos y autodeterminación*), El Periódico (*La Generalitat presiona al Gobierno para hablar de presos y referéndum*).

²⁸ Des de l'any 2000, arran de la reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, les comissions bilaterals, ja existents en la normativa, van adquirir un protagonisme afegit en establir-se com a mecanismes adreçats a resoldre, per la via de la negociació, dis-

reunió al setembre amb l'objectiu d'arribar a acords que concloguessin amb el desistiment total o parcial de recursos ja plantejats i pendents de resolució.

Dels 23 recursos i conflictes plantejats pel Govern central relacionats amb legislació del Parlament de Catalunya que el juliol del 2018 estaven pendents de sentència,²⁹ el desenvolupament de les negociacions al si de l'esmentada subcomissió va propiciar dos desistiments parcials referits a algunes disposicions de dues lleis d'emergència d'habitatge: la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i la Llei 4/2016 del Parlament de Catalunya, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.³⁰

A més d'aquests dos desistiments parcials, cal assenyalar el desistiment del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei catalana 9/2017, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics mitjançant el Servei Català de la Salut. Aquest va ser un dels recursos interposats durant el període de vigència de les mesures relacionades amb l'aplicació de l'article 155 (vegeu Taula 15).

En qualsevol cas aquest desistiment no va derivar-se de cap acord bilateral sinó del fet que el Govern central va aprovar el Reial Decret Llei 7/2018, de 27 de juliol, sobre l'accés universal al Sistema Nacional de Salut (validat pel Congrés el 6 setembre) que revertia l'exclusió establerta el 2012 mitjançant el Reial Decret Llei 16/2012. El fet és que amb l'aprovació del reial decret llei del 2018, la cobertura normativa estatal en matèria d'accés al Sistema públic de salut va quedar alineada amb la universalitat de l'accés al sistema públic que establiria la Llei 9/2017 del Parlament de Catalunya i, per tant, la contradicció normativa que havia generat el recurs, va desaparèixer.³¹

La voluntat expressada per part de tots dos governs de reconduir políticament els desacords sobre Catalunya va plasmar-se efímerament en la breu reunió entre tots dos governs encapçalats respec-

crepàncies sobre interpretacions competencials relatives a normes amb rang de llei i evitar, així, la interposició de recursos d'inconstitucionalitat. De fet, amb l'obertura d'una negociació al si d'una comissió bilateral, s'amplia en sis mesos el termini per interposar un recurs d'inconstitucionalitat sobre la norma objecte de discrepàncies. Cal assenyalar que aquest mecanisme està adreçat exclusivament als òrgans de govern competents per interposar recursos d'inconstitucionalitat, però no afecta la resta d'actors –grups parlamentaris, Defensor del Poble–. Vegeu Article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

²⁹ Vegeu els post de Ramon Riu de 18/07/2018 La conflictivitat competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya pendent de resolució del Tribunal Constitucional, al blog de la Revista Catalana de Dret Públic.

³⁰ Vegeu la referència als acords del Consell de Ministres del 02/11/2018 al web de Moncloa.

³¹ Vegeu el text del preàmbul del Reial Decret Llei per a una contextualització del desistiment, així com la referència al Consell de Ministres de 14 de setembre del 2018.

tivament pel President del Govern Espanyol i el President de la Generalitat que va tenir lloc al Palau de Pedralbes de Barcelona a finals de desembre. La trobada va fer-se un dia abans de la reunió que el Consell de Ministres havia establert celebrar a Barcelona (prèviament, a l'octubre, se n'havia fet una a Sevilla). La trobada va ser motiu de debat per part de tot l'espectre polític, des dels que la van considerar com una concessió, quan no traïció, d'uns a altres, com els que la van considerar com un pas cap a l'obertura d'una via dialogada. Es va pactar un comunicat conjunt en què s'assenyalava que, malgrat les àmplies discrepàncies, es coincidia a definir l'existència d'un conflicte i problema polític amb relació a Catalunya i a buscar les vies per resoldre'l mitjançant el diàleg.

De la trobada a Pedralbes es van fer públics dos documents: el que el Govern de la Generalitat va lliurar al Govern central (Proposta del Govern de Catalunya a la cimera amb el Govern d'Espanya: Un pacte d'Estat per solucionar el conflicte entre Espanya i Catalunya) que establia 21 punts (des de punts que establien l'expressió de principis generals fins a punts més concrets com ara la necessitat d'establir una mediació internacional, la renúncia al 155 o la implementació de mesures de memòria històrica) i el que va fer públic el febrer del 2019 el Govern central (Declaració de Pedralbes, document elaborat després de la trobada) que proposava crear una taula de partits i un espai de diàleg institucional.

L'espai de trobada que es va obrir a finals d'any no va produir gaires més efectes aparents que l'enrenou al voltant de la mateixa trobada i, posteriorment, dels documents que cada part va fer pública. El clima pre-electoral que es va forjar des de principis del 2019 va impedir qualsevol altre moviment.

L'acció de govern: aspectes destacables a partir dels Acords de Govern

Al final d'aquest capítol es poden consultar els acords de Govern des de la constitució del Govern a principis de juny del 2018 fins a finals del 2018.³² Els acords s'han agrupat en funció de set categories establertes en el capítol de l'Anuari del 2017:

1. Acords relacionats amb l'administració, la transparència i les relacions institucional.
2. Acords relacionats amb polítiques públiques de drets i ciutadania.

³² A principis de juny del 2019 el Govern de la Generalitat va fer públic un document de balanç del primer any de mandat "Un país en marxa, un país a punt. Balanç del primer any de mandat. Informe a Govern 04/06/2019" que també organitza en àmbits l'activitat governamental derivada dels acords de govern.

3. Acords relacionats amb les polítiques territorials, de transport i medi ambient.
4. Acords relacionats amb polítiques de desenvolupament econòmic.
5. Acords relacionats amb polítiques d'habitatge i cohesió social.
6. Acords relacionats amb polítiques de salut i educació.
7. Acords relacionats amb polítiques de cultura i esport.

De la categoria 1 (administració, transparència i relacions institucionals, vegeu la taula 19) es poden destacar:

- Els acords relacionats amb el 155. Es tracta de mesures adreçades a avaluar-ne els efectes, així com a restablir i restituir l'estructura de l'Administració de la Generalitat que havia estat alterada i/o "liquidada", especialment la xarxa de delegacions de la Generalitat a l'exterior i el Diplocat. A més de tornar a obrir les delegacions que es van suprimir a finals d'octubre, el Govern va aprovar-ne l'obertura de sis més.
- L'impuls a la Llei de Simplificació Administrativa i mesures complementàries.
- La posada en marxa de la Llei integral de memòria democràtica.
- Els acords relacionats amb les dades obertes.

Els acords relacionats amb la Categoria 2 (Acords relacionats amb polítiques públiques de drets i ciutadania, vegeu la taula 20) han estat els més nombrosos. Es van aprovar mesures relacionades amb la lluita per a la igualtat de gènere a l'administració i per a la no discriminació (projecte de llei), es va aprovar un avantprojecte de llei de reforma del Llibre IV del Codi Civil i se'n va impulsar un altre de reforma del Llibre Segon, es va crear l'Oficina per a la Reforma Horària amb l'objectiu d'executar els compromisos presos al Pacte de la Reforma Horària; es va aprovar el projecte de llei de contractes de serveis i persones. Des d'un punt de vista d'acords amb dotació pressupostària, cal destacar el finançament a l'acollida de menors migrats no tutelats i a aspectes de la Renda de Garantida de la Ciutadania. I finalment cal destacar les mesures relacionades amb la funció pública: la creació de 750 noves places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 del cos de bombers, i l'aprovació d'una oferta de pública d'ocupació amb 15.000 places. Les mesures destacades són les següents:

- Acord pressupostari per al finançament de les aportacions i personals per exercir les funcions derivades de la Renda Garantida de Ciutadania.

- Aprovació del Projecte de Llei de modificació del Llibre IV del Codi Civil per garantir la igualtat de les persones amb discapacitat sensorial (amb relació als testaments). En la mateixa línia: impuls al Codi d'accessibilitat de Catalunya adreçat a assegurar la igualtat en l'accés a la informació pública de les persones amb discapacitats.
- Aprovació de la memòria de l'Avantprojecte de Llei de modificació del llibre segon del Codi Civil de Catalunya, per fomentar la mediació en conflictes familiars.
- Ratificació del Projecte de Llei de contractes de serveis a les persones.
- Acord per destinar 10,5 M € de fons de contingència per a la creació de més places per acollir joves migrants sense referents familiars.
- Pla Integral del Poble Gitano de Catalunya 2017-2020.
- Projectes destinats a la incorporació de la perspectiva de gènere a l'Administració (formació, contractes públics).
- Aprovació d'un decret llei que autoritza la creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya, al 2018.
- Aprovació de l'oferta pública d'ocupació amb 15.000 places per incrementar l'estabilitat de l'ocupació a l'Administració (inclou més de 10.000 places de funcionaris de cossos docents i més de 5.000 de personal d'administració i tècnic funcionari i laboral).

De la categoria 3 (Acords relacionats amb les polítiques territorials, de transport i medi ambient, vegeu la taula 21) la majoria dels acords han estat relacionats amb la protecció del medi ambient. En destaquen els següents:

- Aprovació de l'Estratègia de Patrimoni Natural i de la Biodiversitat de Catalunya.
- Acord per ampliar la protecció del Parc Natural de les capçaleres del Ter i Freser i la Serra Cavallera. Constitució de la Taula del Ter.
- Aprovació de projectes de Llei, decrets llei i decrets:
 - Decret llei de creació d'ATL (Aigües Ter Llobregat) mitjançant el qual la Generalitat assumeix la gestió directa per gestionar la xarxa d'abastament d'aigua del sistema Ter-Llobregat.
 - Projecte de Llei d'ordenació del litoral.
 - Decret de regulació de la Comissió de Fons per a la Protecció de l'Ambient Atmosfèric.
- Acords per a l'obertura de consultes prèvies a projectes de Llei i de decret en matèria d'ordenació del litoral (projecte de Llei), i de gestió del soroll ambiental (projecte de decret).

De la categoria 4 (polítiques de desenvolupament econòmic, taula 22), destaquen:

- Pla anual de cooperació al desenvolupament.
- Sortida a concurs de quatre licitacions per valor de prop de 900M € per generar oportunitats en el sector de les TIC.
- Aprovació de la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei per a la creació i desenvolupament de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana per afavorir la presència d'activitats econòmiques en els centres urbans.
- Acord per atorgar subvencions del Fons de Desenvolupament Regional Europeu (FEDER) per a la promoció de grans infraestructures científiques i de tecnologia.

De la categoria 5 (polítiques d'habitatge i cohesió social) destaquen mesures amb relació a l'habitatge i lloguer social i d'inclusió social, en concret:

- Acord per reservar 15 M € a contractes amb centres especials de treball i empreses d'inserció social.
- Conveni de col·laboració entre la Generalitat i el Ministeri de Foment per a l'execució del Pla estatal d'habitatge 2018-2021.
- Acord entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'ICS per destinar 30 M € a adquirir pisos provinents d'execucions hipotecàries per a lloguer social.

De la categoria 6 (polítiques de salut i educació) destaquen tres acords:

- Aprovació del decret de preus públics universitaris 2019/2010 que manté els preus i rebaixes del curs anterior.
- Aprovació de la creació de set centres d'educació nous per al curs 2019/2020.
- Aprovació de l'avantprojecte de llei de creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya.

Finalment, de la categoria 7 (polítiques de cultura i esport) bona part dels acords estaven adreçats a declarar immobles i altres elements arquitectònics com a béns culturals d'interès nacional (BCIN), però també es poden destacar:

- Programa per al desenvolupament de projectes culturals d'àmbit internacional.
- Impuls al Pla d'Arxiu i Gestió Documental de Catalunya.

Taula 19 Acords de Govern relacionats amb l'administració, la transparència i les relacions institucionals

Aprovació de la nova estructura del Dep. de Presidència que inclou la creació del Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern 08/06

Acord per aturar la liquidació del Diplocat 12/06

Acord per iniciar l'elaboració del Pla de Govern, que ha d'identificar els objectius estratègics i actuacions més rellevants del Govern en aquesta legislatura 19/06

Aprovació del Decret de reestructuració del Dep. d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència que preveu entre altres reobrir les delegacions del Govern a l'exterior i incorporar l'Àrea de Processos Electorals i Consultes Populars 19/06

Pla de desplegament del Govern de Catalunya a l'exterior (restabliment de les delegacions) 26/06

Designació de les persones representants de les comissions bilaterals i mixtes entre el Govern català i l'espanyol 03/07

Aprovació de la memòria per a la modificació de la Llei de Simplificació Administrativa 03/07

Aprovació del contracte programa entre la Generalitat de Catalunya i l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) 2018-2021. Estableix com a objectius millorar l'eficiència i l'eficàcia en la gestió de les convocatòries i programes que gestiona, incrementar el nombre de convocatòries mitjançant eines electròniques i simplificar-ne els tràmits 31/07

Aprovació del decret sobre el règim electoral de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya, que inclou la novetat del vot electrònic per a l'elecció dels vocals per sufragi 31/07

Aprovació del Programa anual d'actuació estadística 2018 (PAAE 2018), que inclou totes les actuacions estadístiques d'interès de la Generalitat que es realitzaran durant aquest any en el marc del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 28/08

Aprovació de la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei integral de memòria democràtica: creació de la Comissió de la Veritat, incorporació de la memòria democràtica al currículum educatiu i unificació de les normes aprovades pel Parlament en matèria de memòria democràtica 12/09

Aprovació del decret que regula la Comissió per a la Facilitació de l'Activitat Econòmica i el seu consell assessor. La creació d'aquesta Comissió estava inclosa en la Llei 16/2015 de simplificació administrativa 16/10

Aprovació del Programa de suport a l'acció exterior de la Generalitat, que ha de garantir que l'executiu compti amb una única acció exterior coherent, transversal, coordinada i d'expertesa tècnica 23/10

Presentació de l'informe dels efectes del 155 i l'estat de la seva reversió 13/11

Aprovació d'un decret específic per a la reobertura i creació de sis delegacions de la Generalitat a l'estranger, incloses en la segona fase de consolidació del pla de desplegament previst 20/11

Pla d'estalvi i eficiència energètica als edificis i equipaments de la Generalitat 2018-2022 04/12

Aprovació de mesures per completar la digitalització en la gestió de documents i dades públiques, encarregant al Departament d'Acció Exterior, Rel. Institucionals i Transparència, al Dep. de Cultura i al Dep. de Polítiques Digitals i Administració Pública que proposin una política corporativa que els faciliti la identificació i preservació a llarg termini 11/12

Acord per impulsar l'ús del domini .cat i la presència del català a Internet, i en les tecnologies digitals avançades, tant per fomentar-ne l'oferta com per estimular-ne el consum en productes i serveis digitals 11/12

Aprovació de l'estratègia de dades obertes de la Generalitat i l'adhesió a la Carta Internacional de Dades Obertes, que té per objectiu gestionar i donar visibilitat de forma integral a totes les dades de la Generalitat i el seu sector públic amb la voluntat de seguir en la línia de la transparència i la reutilització social de la informació pública 20/12

Aprovació del Programa anual d'actuació estadística per al 2019 (PAAE 2019) que inclou les actuacions estadístiques d'interès de la Generalitat que es realitzaran durant aquest any, en el marc del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 20/12

Acord per reclamar a l'Estat el rescabament de les pèrdues directes originades per l'aplicació de l'art. 155 de la CE, com ara, indemnitzacions de treballadors acomiadats, cancel·lacions de contractes de lloguer, tancament de delegacions a l'exterior, i la pèrdua de pressupost previst per fer front a inversions, subvencions, convenis i campanyes que no es van poder realitzar 20/11

Taula 20. Acords de Govern relacionats amb polítiques públiques de drets i ciutadania

Acords pressupostaris al Dep. De Treball i Afers Socials per al finançament de les aportacions i del personal per exercir les funcions derivades de la Renda Garantida de Ciutadania 08/06

Aprovació del Pla Integral del Poble Gitano a Catalunya 2017-2020: mesures i accions a seguir per tal de millorar les condicions de vida de la comunitat gitana i equiparar els seus drets amb la resta de la ciutadania 19/06

Aprovació del Projecte de Llei de modificació del llibre IV del Codi Civil de Catalunya per garantir la igualtat de les persones amb discapacitat sensorial, en relació amb els testaments 26/06

Es destinen 10,5 M€, procedents del fons de contingència, a la creació de més places per acollir joves migrants sense referents familiars. Sobretot d'entre 15 i 17 anys 26/06

Ratificació del Projecte de Llei de contractes de serveis a les persones, que donarà preferència a criteris de qualitat i excel·lència per sobre del preu. L'objectiu de la norma és millorar la qualitat dels serveis que afecten directament la ciutadania, quan es contractin amb empreses o entitats privades i del Tercer Sector 10/07

Impuls a la implementació de la tecnologia "blockchain" de l'Administració Pública per millorar els serveis digitals a la ciutadania i promoure les potencialitats d'aquesta tecnologia entre l'Administració, les empreses i la ciutadania 24/07

Aprovació del Pla Director de Formació en Equitat de Gènere de Catalunya 2017-2020 per tal de normalitzar la incorporació de la perspectiva de gènere a tots els nivells i àmbits de les polítiques públiques del conjunt de l'Administració catalana per fer-la més eficaç i accelerar les transformacions per assolir la igualtat efectiva de dones i homes 04/09

Aprovació que el Dep. d'Empresa i Coneixement atorgui a través d'ACCIÓ –agència per a la competitivitat de l'empresa– un ajut de 20 M € a Eurecat, el centre tecnològic de referència a Catalunya, perquè pugui transferir tecnologia a les pimes catalanes a fi que puguin accedir a la innovació i l'R+D empresarial per guanyar competitivitat 04/09

Acord per destinar prop de 4M € en ajuts per fomentar el consum de la fruita i la llet a les escoles 04/09

Aprovació de la Guia per a la incorporació de la perspectiva de gènere en els contractes públics per evitar possibles desequilibris existents entre les dones i els homes 12/09

Impuls del nou Codi d'accessibilitat de Catalunya, que dona resposta a les demandes de les entitats que agrupen persones amb discapacitat física, orgànica, sensorial, visual, auditiva o mixtes, intel·lectual i d'altres. Aquestes persones i els professionals que intervenen en la redacció de projectes, l'execució d'obres i les tasques de control han reiterat la necessitat d'aquest codi 18/09

Primeres passes per a la creació de l'Oficina per a la Reforma Horària i així poder dur a terme els compromisos establerts en el Pacte per a la Reforma Horària signat per 109 entitats i agents econòmics i socials. Aquesta Oficina serà l'estructura política transversal encarregada de desenvolupar la carta de compromisos cap a l'Objectiu 2025 de reforma horària i serà pionera a l'Estat en l'impuls de mesures per a la racionalització dels horaris a Catalunya 18/09

Aprovació de la memòria de l'Avantprojecte de llei de modificació del llibre segon del Codi Civil de Catalunya, per fomentar la mediació en conflictes familiars, sobretot en aquells casos de separacions o divorcis amb fills, amb la intenció de resoldre el conflicte amb col·laboració, consens, diàleg i acord 09/10

Aprovació d'un projecte de llei per regular el procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger 16/10

Recepció de l'informe del Consell Assessor per a la Reforma Horària sobre les conseqüències de la supressió del canvi horari 16/10

Aprovació de la creació del Consell Assessor per a l'impuls del Fòrum Cívic i Social per al Debat Constituent. Serà un òrgan col·legiat adscrit al president de la Generalitat i tindrà per missió preparar i posar en marxa el Fòrum com a instrument de participació i cohesió social, que comptarà amb la participació ciutadana, articulada com un espai de debat per tot el territori de Catalunya 23/10

Creació de la nova Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut, per mitjà de l'aprovació del decret de reestructuració del Dep. de Treball, Afers Socials i Famílies. L'objectiu és el de promoure la protecció dels infants i els adolescents, el seu benestar social, el desenvolupament comunitari i la seva inclusió social i participació 23/10

Aprovació del Projecte de llei per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, una llei "paraigua" que afecti qualsevol col·lectiu que pugui ser discriminat, que abordi de manera integral el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació 30/10

Aprovació del Programa d'activitats per a la seguretat viària per al 2018, impulsat per la Comissió Catalana de Trànsit i Seguretat Viària. Aquesta aprovació és la segona concreció del Pla de Seguretat viària 2017-2019 i va encaminada assolir l'objectiu fixat en el Pla de reduir un 45% les víctimes mortals per sinistres viaris a Catalunya l'any 2019 respecte de l'any 2010 30/10

Aprovació d'un decret llei de mesures urgents per garantir les prestacions per al manteniment de despeses de la llar de col·lectius sensibles, especialment de la gent gran. Amb aquest decret es corregeixen les incompatibilitats provocades per l'increment de les pensions contributives i el retorn de diners que hagin estat meritats en excés 20/11

Aprovació d'un acord marc per impulsar iniciatives per aturar l'activitat dels grups neofeixistes a Catalunya, donant així compliment a la Resolució del Parlament Europeu de 25.10.2018 sobre l'auge de la violència neofeixista a Europa 20/11

Acord per a la modificació de la Llei de l'Autoritat Catalana de la Competència 04/12

Aprovació d'un decret llei que autoritza la creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya, al 2018. Serà d'aplicació immediata per tal de pal·liar el dèficit estructural en les plantilles d'ambdós cossos 20/12

Aprovació de l'oferta pública d'ocupació amb 15.000 places per incrementar l'estabilitat de l'ocupació a l'Administració de la Generalitat. Inclou més de 10.000 places de funcionaris de cossos docents i més de 5.000 de personal d'administració i tècnic funcionari i laboral. L'oferta s'emmarca en el procés d'estabilització i consolidació de l'ocupació en l'Administració de la Generalitat per reduir, per sota del 8% la taxa de temporalitat. Les convocatòries es faran a partir del 2019 i en el termini màxim de tres anys, per concurs obert 20/12

Taula 21. Acords de Govern relacionats amb les polítiques territorials, de transport i medi ambient

Acord per ampliar les capes de protecció a l'entorn del Parc Natural de les capçaleres del Ter i Freser i la Serra Cavallera, de Xarxa Natura 2000 per tal d'adaptar-se a la delimitació de la creació del Parc 12/06

Aprovació dels decrets de règims d'intervenció ambiental dels establiments potencialment contaminants de l'atmosfera 03/07

Aprovació del decret llei pel qual s'assumeix la gestió directa del servei d'abastament d'aigua a poblacions per mitjà de les instal·lacions de la xarxa d'abastament Ter-Llobregat de titularitat de la Generalitat i es crea l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat 17/07

Aprovació de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya 2030 17/07

Aprovació del decret de venda directa de llet crua de vaca 17/07

Acord per a la creació d'un programa temporal de recopilació de dades en suport de la gestió pesquera en el marc del programa operatiu del Fons Europeu Marítim i de la Pesca (2014-2020) 28/08

Acord per a la creació de la Comissió per a l'estudi dels efectes de la qualitat de l'aire i les emissions acústiques i electromagnètiques 16/10

Aprovació del projecte de llei d'ordenació del litoral. Amb aquesta llei, la Generalitat podrà desenvolupar la competència exclusiva en aquesta matèria, establerta a l'EAC i articular un model de gestió integrada de l'espai costaner, seguint les recomanacions de la UE 23/10

Constitució de la Taula del Ter, òrgan col·legiat amb l'objectiu i el compromís de mantenir el cabal ecològic del Ter per sobre dels 3m/s i reduir gairebé a la meitat les derivacions d'aigua del riu cap a Barcelona 23/10

Obertura de la consulta prèvia per modificar els decrets que regulen la gestió del soroll ambiental, per millorar l'aplicabilitat de les normes, establir condicions específiques d'avaluació de determinades fonts de soroll que es consideren singulars i adequar la metodologia de mesuraments a les normes internacionals 06/11

Obertura de la consulta prèvia organitzada pel Dep. de Territori i Sostenibilitat, que és el primer pas per elaborar el Projecte de decret que ha de determinar la creació i gestió del Registre d'acords de custòdia del territori a Catalunya. La custòdia del territori és una de les accions prioritàries de les polítiques de conservació del patrimoni natural de la Generalitat de Catalunya dels darrers anys 06/11

Aprovació del decret de regulació de la Comissió del Fons per a la Protecció de l'Ambient Atmosfèric, que administra i controla el conjunt d'ingressos que obté dels pressupostos de la Generalitat i de les sancions imposades per la Generalitat en aplicació de la Llei de protecció de l'ambient atmosfèric 20/11

Comunicació del Dep. Territori i Sostenibilitat de la celebració d'una consulta pública prèvia a la constitució de la Taula Social del Canvi Climàtic. Aquest ens facilitarà la participació i consulta a les entitats i organitzacions del teixit social, econòmic i ambiental català sobre polítiques de mitigació i adaptació al canvi climàtic 04/12

Taula 22. Acords de Govern relacionats amb polítiques de desenvolupament econòmic

Aprovació de la primera Estratègia Marítima per a Catalunya 2030, bases per a una política marítima pròpia 12/06

Aprovació del decret de governança de la pesca professional a Catalunya que instaura el principi de la cogestió com a model propi de gestió pesquera de Catalunya. El decret també estableix un sistema innovador de gestió de l'esforç pesquer regulant els dies de pesca anuals per tal d'aconseguir un major equilibri entre la protecció dels recursos marins i el rendiment econòmic 19/06

Aprovació dels comptes anuals de l'Institut Català de Finances 2017, entitat que treballa per impulsar i facilitar l'accés al finançament del teixit empresarial català 19/06

Designació de les persones representants de la Generalitat al Patronat de la Fundació Barcelona Mobile World Capital, atès que en l'anterior reunió i en virtut de l'aplicació de l'art. 155 CE, la representació l'havia assumida el Govern espanyol 26/06

Aprovació del Projecte de llei vitivinícola de Catalunya que té com a objectiu aprofundir en la qualitat del vins de les 12 denominacions d'origen catalanes 03/07

Aprovació del Pla anual de cooperació al desenvolupament 2018 31/07

Concessió de subvencions directes a les entitats que des del 2015 formen part d'un grup seleccionat que dona suport al control i l'eradicació del cargol poma i a la millora de la diversitat al delta de l'Ebre 31/07

Sortida a concurs de quatre licitacions per un valor de prop de 900 M€ per generar oportunitats en el creixent sector TIC de Catalunya i promoure la concurrència i la innovació en el sector industrial. Prioritzarà aquells licitadors que disposin de projectes de desplegament de 5G a Catalunya i facilitin la infraestructura pel desenvolupament de projectes pilots per a la implantació de les comunicacions unificades dins la mateixa Administració. La licitació del contracte de manteniment d'aplicacions preveu 20 lots de servei, nou més que en l'anterior, per afavorir l'entrada d'un major nombre de proveïdors 28/08

Aprovació de l'acord per a la creació d'un programa temporal (2019-2021) de suport a la gestió i el seguiment del Programa europeu TR3s Local, que afecta al territori fronterer d'Espanya, França i Andorra, per donar suport a la producció i comercialització dels productes agroalimentaris locals per dinamitzar les xarxes de venda de proximitat, potenciar el coneixement dels productors i impulsar activitats que facilitin l'accés dels consumidors als seus productes 28/08

Aprovació de la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei per a la creació i el desenvolupament de les Àrees de Promoció Econòmica Urbana (APEUs), coneguts com a BIDs, per afavorir la presència d'activitats econòmiques al centre dels nuclis urbans que afavoreixi l'activitat comercial, industrial i de serveis de proximitat, i disminueixi el procés de desertització comercial dels nuclis urbans a favor d'àrees comercials periurbanes allunyades 09/10

Acord per atorgar subvencions del Fons de Desenvolupament Regional Europeu (FEDER) per potenciar grans infraestructures científiques i de tecnologia, dins el marc de la convocatòria d'actuacions cofinançades pel programa FEDER Catalunya 2014-2020 16/10

Aprovació per autoritzar les despeses amb càrrec a pressupostos d'exercicis futurs del Dep. d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació per atendre la Convocatòria 2019 d'ajuts associats al Contracte Global d'Explotació (CGE) del Pla de Desenvolupament Rural (PDR) 2014-2020. El CGE integra diversos ajuts adreçats a les explotacions agràries d'acord amb el que estableix la normativa comunitària en matèria de desenvolupament rural 23/10

Taula 23. Acords de Govern relacionats amb polítiques d'habitatge i cohesió social

Acord per reservar 15 M € a contractes amb centres especials de treball i empreses d'inserció social 03/07

Aprovació de la subscripció del conveni entre la Generalitat i el Ministeri de Foment per a l'execució del Pla estatal d'habitatge 2018-2021, que coordinarà les polítiques d'habitatge estatals i autonòmiques, i establirà els compromisos mutus per garantir-ne l'aplicació: ajuts al lloguer, foment del parc d'habitatge en lloguer, foment de la regeneració i renovació urbana i rural, entre altres 24/07

Acord per invertir 15 M€ en obres de manteniment en immobles que administra l'Agència de l'Habitatge 18/09

Aprovació del projecte de decret que impulsa el nou Consell Nacional de Lesbianes, Gais, Bisexuals, Transgèneres i Intersexuals (LGBTI), que reforçarà i millorarà el consell consultiu ja existent. Amb aquest nou ens es dona compliment a la llei del 2014 per garantir els drets del col·lectiu LGTBI. Queda substituït així el Consell Nacional de lesbianes, gais i homes i dones bisexuals i transsexuals, creat amb anterioritat a l'aprovació de la llei 09/10

Autorització de la signatura d'un acord entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'ICS, que permetrà dedicar 30 M€ per adquirir pisos provinents d'execucions hipotecàries per destinar-los a lloguer social 23/10

Acord per prorrogar el conveni amb la ONCE i la seva fundació per treballar conjuntament per la inclusió social de les persones amb discapacitat 13/11

Acord per destinar més de 7 M€ a la xarxa de residències penitenciàries perquè els presos en tercer grau amb millor evolució acabin la condemna en un entorn al més semblant possible al de la vida en llibertat 20/11

Acord per l'obligatorietat d'aplicar la metodologia BIM (sistema de treball virtual en 3D) en determinats contractes d'obra pública i d'edificació promoguts per la Generalitat, emmarcat en l'Estratègia Europa 2020 per aconseguir un creixement intel·ligent, sostenible i integrador que garanteixi alhora un ús més eficient dels recursos públics 11/12

Adhesió al programa europeu de reinserció de presos condemnats per radicalització violenta, com ara l'adoctrinament terrorista. Aquest programa, 'Prepare', té per objectiu l'acompanyament després de l'excarceració, per afavorir la reinserció social i evitar nous delictes. El seu seguiment el duran a terme els ajuntaments i els Mossos d'Esquadra 11/12

Taula 24. Acords de Govern relacionats amb polítiques de salut, educació

Aprovació del decret de preus públics universitaris per al 2018-2019. Es mantenen els preus públics i les mateixes rebaixes per accedir als estudis universitaris que en el curs 2017-2018 26/06

Aprovació d'un decret per regular l'habilitació per a la traducció i la interpretació jurades d'altres llengües al català i viceversa 26/06

Aprovació de la creació de quatre instituts i tres instituts-escola per al curs 2018-2019, per poder fer front a l'increment de places escolars a la secundària 10/07

Aprovació dels nous estatuts del Consorci per a la Normalització Lingüística 10/07

Aprovació de l'avantprojecte de llei de creació de l'Agència de Salut Pública de Catalunya (ASPCAT) per a la protecció i promoció de la salut, la prevenció de la malaltia i la vigilància de la salut pública 17/07

Autorització al Dep. d'Ensenyament a prorrogar la contractació del servei de monitoratge per donar suport als alumnes amb necessitats educatives especials associades a l'autonomia i a la regulació de la seva conducta, escolaritzats en centres educatius dependents del Departament, per al curs 2018-2019 24/07

Aprovació d'un pressupost de 4M€ per a la construcció de l'escola Anglesola, al barri de Les Corts de Barcelona 18/09

Acord per transferir més de 5M€ al Centre d'Educació de Barcelona per a la construcció de l'Escola La Maquinista de Barcelona, àmpliament demandada per les famílies de La Maquinista, al districte de Sant Andreu 09/10

Acord per destinar prop d'1M€ a desenvolupar un projecte de formació en el sector aeronàutic durant el període 2018-2021. Aquesta subvenció s'ha atorgat a l'Institut Municipal d'Educació i Treball de Vilanova i la Geltrú que desenvoluparà aquest projecte junt amb el Servei d'Ocupació de Catalunya, i atendran així la reclamació de personal treballador amb el perfil d'auxiliar de manteniment d'aeronaus, que les companyies aèries reclamen des de fa temps 09/10

Aprovació de dues mesures d'impuls al català. Llum verda al nou decret per reconèixer l'equivalència del certificat de llenguatge jurídic català, que imparteixen les universitats catalanes, amb el Certificat de coneixements de llenguatge jurídic, (nivell J), que expedeix la Generalitat. Signatura d'un conveni amb el Govern d'Andorra per al reconeixement mutu de les acreditacions de coneixement del català. La mesura permetrà facilitar la mobilitat de persones en els àmbits laboral i dels estudis, o l'accés a l'Administració pública, a Andorra i a Catalunya 09/10

Acord per impulsar estratègies d'atenció en salut mental i addiccions per a la població infantil i juvenil, que implementarà el Dep. de Salut 09/10

El Dep. Agricultura posa en marxa una primera mesura de controls severos en la importació de garrins 16/10

Acord per a la creació del Comitè per a la Integritat de la Recerca a Catalunya (CIR-CAT), instrument principal del Programa per a la Integritat de la Recerca. Aquesta proposta neix per donar compliment a les recomanacions europees en la matèria i garantir la màxima qualitat de la recerca que es fa Catalunya 23/10

Renovació del conveni anual que es subscriu amb l'Estat per a la gestió de beques i ajuts a l'estudi per al curs 2018-2019 23/10

Obertura de consulta pública per elaborar el decret de regulació de l'Institut Obert de Catalunya, per copsar l'opinió de la comunitat educativa i dels sectors implicats 17/11

Impuls del programa Internet Segura, amb la voluntat de bastir un país cibersegur que protegeixi la ciutadania, les empreses i les institucions, i comptar amb una ciutadania apoderada, capacitada i protegida 17/11

Eliminació del requisit obligatori de nacionalitat per facilitar que metges especialistes extracomunitaris formats a Catalunya hi continuïn treballant 20/11

Programa d'abordatge integral sobre els casos de salut mental d'elevada complexitat, és a dir, casos en què la persona pateix trastorns mentals associats amb altres patologies greus amb necessitats complexes d'atenció sanitària i social 20/11

Aprovació de la reordenació de l'estructura organitzativa del Dep. de Salut per reforçar les polítiques en matèria d'ordenació i desenvolupament professional, que les durà la nova Dció. Gral. de Professionals de la Salut 04/12

Promoció de l'ensenyament de les arts escèniques, la música i les arts visuals a les escoles i els instituts, per mitjà d'un marc de col·laboració entre el Dep. d'Educació i el de Cultura, que articularan mesures per tal d'incentivar i motivar les capacitats de l'alumnat envers aquests ensenyaments, per desenvolupar noves estratègies d'ensenyament dins de l'àmbit artístic, i donar a conèixer programacions artístiques de qualitat, adequades a cada nivell educatiu, entre d'altres 11/12

Aprovació de l'acord per posar en marxa la Comissió Rectora del Sistema de Formació i Qualificació Professionals, per planificar i avaluar les polítiques del sistema de Formació Professional a Catalunya 20/12

Taula 25. Acords de Govern relacionats amb polítiques de cultura i esport

Declaració com a Bé Cultural d'Interès Nacional del Tríptic de les Dames de Cerdanyola 26/06

Aprovació dels ajuts per a la Fira de Teatre al carrer de Tàrraga i el Mercat de Música Viva de Vic 03/07

Declaració com a Bé Cultural d'Interès Nacional, en la categoria de Conjunt Històric, de la Colònia Pons, a Puig-Reig 24/07

Acord per a la creació del Programa per al desenvolupament de projectes culturals d'àmbit internacional del Dep. de Cultura, per promoure la internacionalització de la cultura catalana 31/07

Acord per a la declaració com a Bé Cultural d'Interès Nacional, en la categoria de Monument Històric, de l'antic hospital de l'Hospitalet de l'Infant, a Vandellòs. I, en la categoria de Zona Arqueològica, del poblat neolític de la Draga, a Banyoles 31/07

Declaració com a Bé Cultural d'Interès Nacional del monestir de Santa Maria de Lladó (Alt Empordà), en la categoria de Monument Històric 18/09

Subvenció, a través de l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, a Bitò Produccions SL, de 700.000 € per contribuir al finançament del festival d'arts escèniques Temporada Alta 2018. Subvenció de 350.000 € a la Fundació Privada Centre Internacional de Música Antiga (CIMA) 09/10

Acord per destinar 750.000€ a la Unió de Federacions Esportives de Catalunya per tal de promoure la competició de les federacions esportives i el reconeixement internacional de l'esport català 20/11

Declaració com a Bé Cultural d'Interès Nacional del Memorial Passatges a Walter Benjamin, ubicat al cementiri de Portbou 20/11

Acord per establir un marc de col·laboració entre els departaments de Cultura, Empresa i Coneixement i el Dep. de Territori i Sostenibilitat per desenvolupar actuacions de millora i projecció del patrimoni cultural, paisatgístic i natural 1/12

Impuls al Pla d'arxiu i gestió documental de Catalunya, amb l'objectiu de redactar un document que permeti conèixer l'estat actual dels arxius a Catalunya així com les seves necessitats a llarg termini i fixar els objectius en l'horitzó dels arxius 2030 11/12

Partits polítics



Paral·leles divergents: la recomposició dels partits polítics catalans després de la tempesta¹

■ **Òscar Barberà, Joan Rodríguez Teruel**

Universitat de València

ELS PARTITS INDEPENDENTISTES DAVANT LA FORMACIÓ DEL NOU GOVERN

L'evolució dels partits independentistes, que retingueren la majoria parlamentària a les eleccions al Parlament de Catalunya del 21 de desembre del 2017, es trobà completament subordinada, en els primers mesos del 2018, a la difícil dinàmica de formar un nou Govern en un context anòmal. Per això, la vida d'aquests partits va seguir un relat comú, recollit en aquesta secció.

L'espectacular remuntada duta a terme durant la campanya electoral va situar la coalició electoral Junts per Catalunya (JxCat) com a primera força dels partits independentistes. JxCat va obtenir la segona posició després de Ciutadans tant en vots com en escons, però va superar Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en uns pocs milers de vots i dos escons de diferència. Així doncs, els resultats seguien atorgant a la coalició encapçalada per Carles Puigdemont el lideratge del bloc independentista que sumava 66 escons sense la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), i 70 en cas de comptar amb el seu suport. A priori, la suma dels diputats de JxCat i d'ERC donava una majoria suficient per investir un nou president de la Generalitat. Ara bé, com tot seguit es veurà, aquest procés fou notablement complex i allargà durant mesos la intervenció del Govern espanyol feta a l'empara de l'article 155 de la Constitució Espanyola. Això es degué a diversos factors entre els quals destaquen els problemes judicials d'importants membres dels dos grups parlamentaris i d'alguns dels candidats a la investidura; la voluntat de denunciar la intervenció pel 155 i de polititzar totes les actuacions judicials vinculades amb el procés; la insistència a escenificar les diferents estratègies seguides per JxCat i ERC a partir del 27 d'octubre del 2017, o les dificultats dels dos principals partits independentistes de posar-se d'acord entre ells i, alhora, d'aconseguir el suport de la CUP o de Catalunya en Comú (CeC).

Aquests problemes ja començaren a posar-se de manifest en l'elecció de la mesa del Parlament. En aquells moments, dels 66 escons obtinguts per totes dues forces polítiques, cinc eren

¹ Els autors volen agrair la col·laboració de Ferran Quintanilla, Jordi Mariné i Pol Rovira en la cerca documental.

fora d'Espanya (Carles Puigdemont, Lluís Puig, Clara Ponsatí per JxCat; Antoni Comín i Meritxell Serret per ERC) i tres a la presó (Jordi Sànchez i Joaquim Forn per JxCat; Oriol Junqueras per ERC), fet que va convertir la delegació del vot en un dels aspectes procedimentals més rellevants d'aquelles setmanes. A primers de gener, ERC i PDeCAT arribaren a un acord per formar una mesa amb majoria independentista que es formalitzà el dia 17 de gener amb l'elecció en segona volta i per majoria simple de Roger Torrent amb el suport de JxCat, ERC, CUP i l'abstenció de CeC. Els tres diputats empresonats van delegar el seu vot, però no ho feren així els cinc restants.

Un cop constituïda la mesa, les negociacions inicials entre JxCat i ERC per a la formació del govern van estar dominades per la insistència dels primers en el nomenament-restitució de Puigdemont i les resistències dels republicans a forçar la legalitat. La primera opció considerada fou la investidura telemàtica, però aquesta fórmula topà ben aviat amb considerables obstacles jurídics i polítics. El dia 25 de gener Torrent feu pública la proposta d'investir Puigdemont, acte que fou recorregut pel Govern espanyol davant del Tribunal Constitucional. El dia 27 de gener, poc abans de la data prevista per a la investidura, el Tribunal Constitucional no només es pronuncià en contra de la investidura a distància de Puigdemont, sinó que també limità el vot delegat als polítics empresonats. Conscients que la disposició del TC podia fer perillar la majoria parlamentària i altres potencials investidures, això precipità moviments tant en JxCat com en ERC. A finals de gener, Forn feu pública la seva renúncia a l'escó i poc després també ho feren els ex-consellers Puig, Ponsatí i Serret. Aquests canvis ampliaven fins a 64 els vots disponibles pels dos grups independentistes el que, a expenses de la posició de la CUP o de CeC, donava una potencial majoria en la cambra. Tanmateix, el dia 30 de gener el president del Parlament, Roger Torrent, es negà a forçar una investidura a distància que podia comportar greus sancions per a ell i tots els promotors. Les diferències entre l'estratègia possibilista d'ERC i la voluntat de forçar nous actes de desobediència per part de JxCat i la CUP tornaven, com ja havia passat en la campanya electoral, a posar-se novament de manifest. A començaments de febrer, JxCat intentà una darrera maniobra per afavorir la investidura de Puigdemont proposant, en solitari, una modificació de la llei de la Presidència de la Generalitat. Tanmateix, la iniciativa requeria de molt de temps per ser tramitada i era clar que seria impugnada pel Govern espanyol. En mig d'aquest procés, Marta Pascal, coordinadora del PDeCAT va mostrar-se partidària d'un govern estable i dins de la legalitat, el que suposava, de fet, demanar la retirada de Puigdemont.

Després de diversos actes per reclamar la restitució-legitimitat de Puigdemont com a president i de dissenyar diverses para-estructures del Govern a Brussel·les, JxCat i ERC començaren a buscar noves alternatives per a la investidura. A finals de febrer s'anuncià un nou acord que, entre d'altres punts, cedia a ERC la presidència de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) i permetia a JxCat proposar a Jordi Sànchez com candidat a la investidura. Per fer-ho possible, el dia 1 de març Puigdemont anuncià la seva renúncia "provisional" a la investidura. Ara bé, aquest acord tampoc no era exempt de notables dificultats. D'entrada, Sànchez era en presó preventiva des de feia mesos, el que indicava que JxCat seguia buscant vies per mostrar el seu desafiament. A més, la CUP manifestà ben aviat les seves reticències a Sànchez apostant per l'abstenció, el que feia perillar la investidura si Puigdemont i Comín no renunciaven a l'escó i si CeC votava amb els partits del bloc constitucionalista (64 escons de JxCat i ERC vs. 65 escons de la resta). I, encara, per aquelles dates no paraven d'aflorar els desacords entre JxCat i ERC pel repartiment de càrrecs dins del govern. Finalment, el desllorigador de la situació fou la negativa del jutge Pablo Llarena de permetre a Sànchez assistir al ple d'investidura previst pel 12 de març. Com ja va passar el 30 de gener, Torrent optà novament per suspendre el ple i, *de facto*, bloquejar novament la investidura proposada per JxCat. De nou, les diferències dins de l'independentisme tornaren a emergir, però en aquesta ocasió sectors del PDeCAT i Òmnium Cultural (com es veurà més endavant) començaren a distanciar-se més obertament de les propostes de Puigdemont. Finalment, el 20 de març, Sànchez feu pública la seva renúncia a la investidura.

Torrent obrí una nova ronda de consultes que acabà amb la proposta de Jordi Turull com a candidat a la investidura. A diferència de Puigdemont i Sànchez, Turull era encara en llibertat, però la seva compareixença en el Tribunal Suprem (i potencial ingrés en presó preventiva) estava previst per al 23 de març. Això possibilitava que, en cas de ser investit, Turull comparegués davant del jutge com a president de la Generalitat i que la seva eventual privació de llibertat afavorís el cop d'efecte buscat per Puigdemont. Però ni JxCat ni ERC foren capaços d'assegurar el suport de la CUP, que optà per abstenir-se. Així doncs, la investidura de Turull celebrada el dia 22 de març fou derrotada per 64 vots a favor (JxCat i ERC), 65 en contra (Ciutadans, PSC, CeC, PP) i 4 abstencions de la CUP. El dia següent, Llarena ordenà el seu ingrés a presó sense fiança, el que també implicava, de retruc, la impossibilitat de celebrar una segona sessió d'investidura. Aquell mateix dia Llarena també ordenà l'ingrés a presó de Josep Rull (JxCat) i de Raül Romeva, Dolors Bassa i Carme Forcadell (ERC). La secretaria general d'ERC, Marta Rovira, no va ser empresonada per-

què va decidir fugir cap a Suïssa en lloc de comparèixer al Tribunal Suprem. Poc després, totes les diputades d'ERC renunciaren al seu escó, però no així Rull, Turull ni Romeva.

Pocs dies després, el 25 de març, Puigdemont va ser detingut a Alemanya i immediatament començaren els tràmits per a la seva extradició. La privació de llibertat per a Rull, Turull i Puigdemont deixà a JxCat en una situació precària just quan el comptador de la investidura s'havia començat a posar en marxa. En aquest context, Puigdemont aprofità una resolució del Comitè de Drets Humans de Nacions Unides instant Espanya a garantir els drets polítics de Jordi Sànchez per reactivar la seva candidatura. Per tal de fer-ho possible, a començaments d'abril Turull va renunciar a la investidura deixant via lliure a Sànchez. Per la seva banda, Puigdemont i Comín proposaren a la mesa del Parlament la delegació del seu vot, el que obrí un conflicte jurídic al ser desaconsellada pels lletrats i votada a favor per ERC i JxCat. La decisió fou impugnada per Ciutadanos, però no pel Govern espanyol, que en aquell moment estava en converses amb el PNV per aprovar els pressupostos generals de l'Estat. Tanmateix, i com era previsible, el 12 d'abril el jutge Llarena va tornar a denegar el permís de Sànchez per assistir a la investidura. El fracàs d'aquesta via serví als objectius de polititzar el procés judicial i intentar forçar la desobediència d'ERC, però de nou enterbolí la relació entre els dos futurs socis de govern i augmentà el malestar entre diversos sectors del PDeCAT.

A partir de mitjans d'abril, en què s'acceptà la delegació del vot de Puigdemont i Comín, JxCat i ERC recuperaren els 66 escons. Això permetia, a l'espera que el Govern espanyol presentés un recurs d'inconstitucionalitat, que els dos partits independentistes tinguessin més vots a favor que en contra d'un candidat a la investidura si ERC l'acceptava i la CUP decidia abstenir-se. En un darrer intent (més simbòlic que real) per fer efectiva la investidura de Puigdemont, el Parlament aprovà el dia 4 de maig la reforma de la llei de presidència que permetia la investidura telemàtica. La reforma fou immediatament impugnada pel Govern espanyol i, com era previsible, suspesa pel Tribunal Constitucional. Així doncs, des de començaments de maig JxCat es veié forçada a proposar un nou candidat *viable* per a la investidura o anar a una nova convocatòria electoral. A partir d'aquest moment, diversos mitjans de comunicació suggeriren noms de potencials candidats com Elsa Artadi o Ferran Mascarell. Però el finalment elegit per Puigdemont fou el diputat i activista Joaquim Torra. El nou president de la Generalitat fou escollit en la segona votació d'investidura celebrada el dia 14 de maig amb el suport de 66 vots a favor (JxCat i ERC), 65 vots en contra (Ciutadans, PSC, CeC) i 4 abstencions de la CUP.

En sintonia amb l'estratègia de Puigdemont, Torra proposà el nomenament-restitució de tots els consellers de l'anterior govern. La proposta fou descartada per alguns dels antics consellers que ho consideraren perjudicial per a les seves estratègies de defensa. Tanmateix, el dia 19 de maig Torra signà el decret de nomenament d'un govern repartit a parts iguals entre JxCat i ERC, i que comptà amb quatre antics consellers de Puigdemont: Rull, Turull, Puig i Comín. El Govern rebé crítiques per la falta d'igualtat de gènere però, sobre tot, perquè cap dels quatre consellers esmentats podria exercir plenament les seves funcions. En una actuació jurídicament controvertida, el Govern espanyol feu ús de les prerrogatives de l'article 155 de la Constitució Espanyola i es negà a publicar els nomenaments en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Un cop aconseguit el cop d'efecte, a finals de maig Torra feu marxa enrere i desbloquejà la situació nomenant un *nou* govern respectuós amb la legalitat i que tenia molt més present l'equilibri de gènere. Amb la publicació del govern en el DOGC es posà fi a la intervenció articulada mitjançant l'article 155 de la CE.

Els primers passos del govern català coincidiren amb el canvi de govern a Espanya. Durant els primers mesos, l'acció de govern de la Generalitat fou considerablement erràtica. A això hi contribuï el canvi en l'escenari polític espanyol, les incògnites sobre quines havien de ser les prioritats de la Generalitat després de la proclamació independentista i la seva posterior intervenció pel govern espanyol, els desacords estratègics entre JxCat i ERC i, no menys important, la inexperiència i el tarannà personal del president Torra. A més, la suspensió de sis diputats de JxCat (Carles Puigdemont, Jordi Sánchez, Jordi Turull i Josep Rull) i ERC (Oriol Junqueras i Raül Romeva) dictada pel jutge Pablo Llarena el mes de juliol encara complicà més les coses perquè implicava la pèrdua de la majoria i quedar a mercè del suport de la CUP. Això obrí una nova crisi entre JxCat i ERC que mantingué bloquejat el Parlament entre el 18 de juliol i començaments d'octubre. JxCat i ERC trigaren mesos a tancar un acord per fer efectiva la suspensió sense perdre la majoria parlamentària: els diputats mantindrien l'acta però haurien de delegar el seu vot i quedarien suspesos de sou. Els diputats d'ERC acceptaren l'acord però els de JxCat es negaren reiteradament a fer-ho, el que finalment comportà la pèrdua de la majoria parlamentària del govern, com quedà patent en el debat de política general d'octubre. Tot i que llavors s'especulà amb la convocatòria d'eleccions, JxCat i ERC es conjuraren per mantenir el govern fins a la sentència del judici. El principal èxit polític d'aquests primers mesos fou l'encontre celebrat entre els governs espanyol i català a Barcelona el dia 20 de desembre, poques hores abans d'un Consell de Ministres cele-

brat també a la capital catalana. Tot i que la trobada fou més simbòlica que efectiva, serví per a evidenciar una certa treva i voluntat d'acord que durà uns pocs mesos.

EL LABERINT DE JUNTS PER CATALUNYA

L'any 2018 va començar amb la dimissió del president del PDeCAT, Artur Mas, el dia 9 de gener per la situació processal derivada del judici sobre el 9-N. Tanmateix, la dimissió també estava estretament connectada a dues altres qüestions: d'una banda, a la imminent condemna de CDC pel Cas Palau per part de l'Audiència de Barcelona, que es produí el dia 15 de gener; de l'altra, a l'èxit electoral de Puigdemont el 21-D, que el situava com el nou líder de referència dins de l'espai de l'antiga CDC, ara integrat pel PDeCAT, per la coalició JxCat i on l'ANC també hi jugava un paper molt destacat. A partir de llavors, Neus Munté ocupà breument la presidència del PDeCAT, que utilitzà de plataforma per preparar el seu salt, presentant-se i guanyant el mes de maig les primàries del PDeCAT, a l'ajuntament de Barcelona.

La retirada de Mas deixà en una posició complicada l'equip que havia dirigit el PDeCAT des de la seva assemblea constituent celebrada l'any 2016. En aquell conclave, en què Puigdemont es mantingué en un segon pla, s'enfrontaren dues sensibilitats²: una més possibilista, liderada per Marta Pascal, que finalment resultà vencedora; i una més ambiciosa, encapçalada per Jordi Turull i Miquel Buch, que defensava plantejaments propers a l'unilateralisme. La convivència entre les dues sensibilitats fou especialment difícil durant la tardor del 2017, moment en què quedà clar que Puigdemont no havia de ser un president *de transició*, com havia sostingut públicament fins llavors. La convocatòria electoral del 21-D agafà amb el peu canviat a la direcció del PDeCAT, que hagué d'acceptar que el president era el seu principal actiu, tot i estar fugit a Brussel·les, acordar la formació d'una candidatura plena d'independents de la seva confiança i sotmetre's a la seva estratègia d'oberta confrontació amb l'Estat. L'èxit del 21-D va confirmar Puigdemont com el referent indiscutible d'aquest espai polític que, a partir d'aquell moment, començà a reconstruir a la seva manera. En l'àmbit institucional, ell tingué llibertat absoluta per decidir sobre els candidats a la presidència de la Generalitat proposats per JxCat i, possiblement, una influència clau en la formació del govern. Però, a començaments del 2018, encara quedaven dos àmbits fora del seu

² Diversos autors: "Els partits polítics", *Anuari 2017*. Barcelona: ICPS. Veure també Joan B. Culla (2017): *El tsunami. Com i per què el sistema de partits català ha esdevingut irreconeixible*. Barcelona: Pòrtic.

radi d'influència: l'organització del PDeCAT i el grup parlamentari a Madrid. D'ací que aquests fossin els dos principals espais de conflicte intern al llarg dels mesos següents.

El llarg camí fins a la d'investidura de Joaquim Torra aparcà durant mesos totes les decisions sobre aspectes organitzatius vinculats amb el PDeCAT. El punt de partida de totes aquestes qüestions era la constatació del potencial de la marca electoral de JxCat i dels seus càrrecs vinculats amb Puigdemont, així com la seva integració en les estructures del PDeCAT. A començaments de març, Puigdemont va fer una crida a convertir JxCat en un moviment polític estable. Pocs dies després s'anuncià la creació de l'associació *Junts per la República* (JxRep), dirigida per Jordi Sànchez, pensada per permetre vincular-se a la marca electoral sense passar pel partit i centrada en la defensa de llistes unitàries de l'independentisme. En paral·lel, un altre sector de JxCat dirigit per Agustí Colomines impulsà el partit *Moviment 1 d'Octubre*. Aquests moviments, que poden interpretar-se com senyals d'una creixent voluntat d'influència orgànica de l'entorn de Puigdemont, s'intensificaren un cop s'encarrià la formació del govern. A començaments de maig es van fer públiques les primeres reunions de quadres territorials del PDeCAT propers a Miquel Buch. Tot i que no era previst en els Estatuts, aquests forçaren que en l'Assemblea Nacional prevista per aquell juliol es renovés la direcció del partit. Poc després, va fer-se públic que l'alcalde de Molins de Rei, proper a Buch i Puigdemont, es disposava a disputar la direcció amb Marta Pascal. Per tractar d'acomodar part de les demandes del sector crític, a finals de maig la direcció del PDeCAT acceptà que la marca electoral municipal fos JxCat i a finals de juny proposà canvis en la direcció per integrar els consellers empresonats i els crítics. Ara bé, el suport de la direcció del PDeCAT i del grup parlamentari a Madrid a la investidura de Pedro Sánchez com a president del Govern Espanyol fou, segurament, la gota que esgotà la paciència dels crítics i de Puigdemont. A partir de llavors, aquests van apostar obertament per fer-se amb el control efectiu de l'organització, no per la cohabitació amb la direcció sortint.

En l'estira i arronsa pre-congressual entre els crítics i la direcció del PDeCAT, Pascal oferí a Puigdemont la presidència del partit, que aquest refusà. A començaments de juliol, Pascal optà, per registrar JxCat com a partit polític, el que atorgava el control de la marca electoral a qui en el futur tingués la direcció del PDeCAT. La resposta de Puigdemont, tot just deixat en llibertat per la justícia alemanya, fou l'anunci de la creació de la Crida Nacional per la República com un híbrid entre un partit i un moviment. La Crida, presentada el 16 de juliol, tingué el suport explícit del president de la Generalitat i de destacats membres del govern i del grup parlamentari de JxCat.

Pocs dies abans de l'Assemblea Nacional del PDeCAT, Puigdemont i el sector crític redoblaren els esforços per aconseguir la dimissió de Pascal: si ella no plegava, Puigdemont deixaria el partit. Finalment, el dia 21 de juliol Pascal presentà la seva renúncia a la reelecció i arribà a un acord amb els crítics per presentar una candidatura d'integració per a una direcció ampliada del PDeCAT. La candidatura aconseguí un 65% dels vots del poc més del 16% dels 14.000 membres del partit que finalment participà en la votació. La nova direcció del partit va passar a ser encapçalada per David Bonvehí, president, i la diputada al Congrés, Míriam Nogueras, com a vice-presidenta. En l'executiva també hi figuraven els exconsellers Josep Rull, Jordi Turull, Joaquim Forn i Lluís Puig.

Un dels principals reptes de Bonvehí al llarg del 2018 fou modular el tipus de relacions que el PDeCAT havia de tenir amb la Crida, també promoguda per Puigdemont. Pensada com un híbrid entre moviment social i partit destinat a eixamplar la base social i política del PDeCAT, el manifest inicial recollí prop de 50.000 adhesions. Ara bé, l'estructuració d'aquesta organització fou més complexa de l'inicialment esperat. La presentació de les ponències política i organitzativa fou feta en una convenció fundacional feta el dia 27 d'octubre, just un any després de la proclamació independentista feta en el Parlament i el mateix dia que l'Aliança dels Liberals i Demòcrates per Europa (ALDE) decidia expulsar al PDeCAT per corrupció. En l'acte intervingueren Puigdemont, Torra i comptà amb la presència de diversos membres del govern i diputats de JxCat. Tanmateix, no hi foren presents ni David Bonvehí ni Artur Mas. En l'acte es definí a la Crida com a moviment polític transversal, no com a partit polític, el que en facilitava la participació dels afiliats del PDeCAT que, segons els estatuts, tenien prohibida la doble militància. En aquell acte s'anuncià que l'assemblea constituent es faria, finalment, el mes de gener del 2019. Bonvehí assenyalà, per llavors, que esperava arribar a un acord entre totes dues formacions abans de la constitució formal de la Crida, i que aquesta proposta seria sotmesa a la votació de tots els membres del PDeCAT.

L'altre gran repte de Bonvehí fou la relació entre la nova direcció del PDeCAT i el grup parlamentari al Congrés dels Diputats, afí als plantejaments de Marta Pascal. Convé recordar que l'acció concertada de Pascal i diputats com Carles Campuzano o Jordi Xuclà fou decisiva per afavorir la investidura de Pedro Sánchez. A finals de maig, Campuzano fou dels primers a recolzar la moció de censura mentre que aquesta trobà importants reticències dins de JxCat i per part del president Torra. Pascal, que després es sabé que fou una dels artífexs de l'operació, també recolzà públicament la iniciativa arribant a desautoritzar part dels plantejaments maximalistes de Torra. Puigdemont demanà inicialment l'abstenció (el que hagués fet fracassar l'operació), però

la intermediació de Pablo Iglesias suggerint el canvi de parer del PNV serví perquè reconsiderés la seva posició. La decisió favorable a la moció de censura es prengué el dia 30 de maig en una reunió de Puigdemont amb les màximes figures del PDeCAT, el govern i del grup parlamentari a Madrid. L'arribada del socialistes al govern escenificà una política de diàleg amb Catalunya que torpedinava de ple l'estratègia de confrontació amb l'Estat de Puigdemont i Torra. En aquest context, els diputats del PDeCAT guanyaven encara més rellevància de manera que, un cop passada l'assemblea de juliol, una de les prioritats de Puigdemont i el seu entorn fou introduir canvis en la direcció del grup parlamentari. La diputada Miriam Nogueras fou designada primer com a vice-presidenta i, poc després, coordinadora del grup parlamentari al Congrés. Això augmentà la pressió dins del PDeCAT per concretar la política de diàleg socialista, que culminà amb el ja esmentat encontre entre el govern català i espanyol.

En l'àmbit municipal la vida del PDeCAT encara estigué marcada per diversos casos de corrupció com la ja esmentada sentència condemnatòria del cas del Palau de la Música de Barcelona, que es feu pública el 15 de gener. També per les investigacions sobre el cas 3%, en les que el mes de juliol l'Audiència Nacional arribà a imputar al mateix PDeCAT. O per un fosc afer de comissions il·legals que costà el càrrec al president de la Diputació de Lleida, Joan Reñé. D'altra banda, els esforços del partit també es centraren en la preparació de les candidatures municipals per a les eleccions del 2019. El PDeCAT organitzà primàries a la ciutat de Barcelona el 12 de maig, que guanyà Neus Munté. En l'àmbit municipal l'ANC i altres grups intentaren propiciar la presentació de candidatures independentistes conjuntes. Quan quedà clar que els principals partits no es coordinarien, l'ANC organitzà primàries per presentar candidats en diferents ciutats de Catalunya.

ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA I L'ASSAIG DEL PRAGMATISME

A partir de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució Espanyola, Oriol Junqueras proposà un gir copernicà en l'estratègia d'ERC (vegeu ICPS 2017): donà per acabada la via unilateral, apostà per reprendre el diàleg amb l'Estat, i es centrà a seguir ampliant la base social independentista. Tot això contrastà clarament amb la posició rupturista que mantingueren Puigdemont i JxCat (vegeu l'apartat anterior) i es feu ben patent en les trajectòries personals dels dos líders independentistes: mentre Puigdemont fugí fora d'Espanya, Junqueras es quedà per enfrontar

les possibles conseqüències judicials del procés. L'empresonament de Junqueras a començaments de novembre del 2017 entorpi notablement el desenvolupament de la campanya electoral i trasbalsà els equilibris interns del partit. Tot i que ERC partia com a favorita, Puigdemont acabà quedant com a primera força independentista, mentre que els republicans van acabar tercers. El resultat qüestionà el liderat de Marta Rovira, designada per Junqueras com la dirigent del partit encarregada de rellevar-lo. Això afavorí la progressiva emergència de noves figures com la de l'exconseller Carles Mundó o el número dos de Junqueras a la conselleria d'economia, Pere Aragonès.

D'altra banda, l'estira i arronsa entre ERC i JxCat per a la formació del govern marcà bona part dels primers mesos de la legislatura. En aquest procés, el paper del nou president del Parlament, Roger Torrent, fou fonamental per marcar límits als desafiaments impulsats per Puigdemont. Com s'ha assenyalat més amunt, Torrent suspengué els plens del 30 de gener per a la investidura de Puigdemont i del 12 de març per a la investidura de Jordi Sànchez. En tots dos casos les votacions haguessin contravingut ordres judicials i haguessin engegat un nou procés de desobediència que ja no formava part de la nova estratègia d'ERC. El protagonisme de Torrent durant aquests primers mesos també augmentaren el seu ascendent dins del partit.

L'avenç de les diligències judicials del procés no només afectà a Junqueras, sinó a bona part de la direcció republicana. A començaments de gener, l'ex-conseller Carles Mundó optà per deixar la política activa per afavorir la seva situació processal. Tanmateix, el principal cop arribà el dia 23 de març quan la secretaria general, Marta Rovira, decidí fugir a Suïssa en comptes d'anar a declarar al Tribunal Suprem. Aquell mateix dia, el jutge Llarena decidí posar en presó preventiva a Carme Forcadell, Raül Romeva, Dolors Bassa i altres dirigents de JxCat, com el candidat a la investidura Jordi Turull (vegeu secció anterior). Això obligà, novament, a canvis importants en l'organització i funcionament del partit. Aquell mateix dia Anna Simó renuncià com a adjunta a la presidència d'ERC i fou substituïda per Pere Aragonès. Des d'aquell moment, Aragonès començà a posicionar-se com el nou home fort tant dins del partit com en el futur govern de la Generalitat. Al llarg de les successives rondes de negociacions, ERC s'assegurà la vicepresidència del govern i també el control de la Corporació Catalana del Mitjans Audiovisuals (CCMA). A mitjans de maig, el primer govern anunciat pel president Torra serví per *restituir* a l'ex-conseller Toni Comín (Sanitat) i s'assignà la vicepresidència a Aragonès. Els consellers d'ERC foren Ernest Maragall a Exteriors, Ester Capella a Justícia, Josep Bargalló a Ensenyament, Chakir El Homrani a Treball

i Afers Socials i Teresa Jordà a Agricultura. En el govern publicat en el DOGC a finals de maig, Comín fou finalment substituït per Alba Vergés.

Per tal d'oficialitzar el canvi d'estratègia, la direcció d'ERC organitzà una conferència nacional a l'Hospitalet per a finals del mes de juny. A començaments del mes de maig es feu públic el primer esborrany de la ponència estratègica. En ella es feia èmfasi en la negociació amb l'Estat i la necessitat d'eixamplar la base social de l'independentisme. Les esmenes dels membres matisaren part dels plantejaments de la direcció, evitant descartar la independència per vies democràtiques i pacífiques. L'escenificació del canvi d'estratègia vingué acompanyat del suport d'ERC a la moició de censura contra Mariano Rajoy presentada pel grup socialista a finals del mes de maig. Els republicans foren dels primers a sumar-se a la iniciativa i a defensar-la públicament, facilitant així el suport d'altre partits perifèrics. Finalment, el gir possibilista d'ERC es tornà a constatar el 18 de juliol quan el jutge Llarena suspengué a diversos diputats d'ERC (Junqueras, Romeva) i de JxCat. Mentre els representants d'ERC acceptaren la delegació del seu vot, els de JxCat es negaren a fer-ho el que comportà la paralització de l'activitat parlamentaria fins al més d'octubre i, després, la pèrdua de la majoria parlamentaria (vegeu apartats anteriors).

En l'àmbit municipal, l'activitat d'ERC estigué marcada per la preparació de les eleccions locals del 2019. A Barcelona, el mes de març es convocaren primàries a les que només es presentà el regidor Alfred Bosch i que tingueren una participació del 15% dels 4.000 afiliats registrats. Al llarg dels següents mesos, els republicans es desmarcaren definitivament de la candidatura d'unitat proposada per Jordi Graupera i impulsada per l'ANC. Tanmateix, els moviments d'altres partits forçaren que a la tardor del 2018 el partit es reconsiderés la candidatura de Bosch. A finals de setembre s'anuncià la renúncia de Bosch i la candidatura (sense primàries) d'Ernest Maragall. Això comportà, el 23 de novembre, la substitució de Maragall per Bosch en la conselleria d'Exteriors.

EL DISTANCIAMENT DE LA CANDIDATURA D'UNITAT POPULAR

A les eleccions del 21 de desembre del 2017 la CUP va obtenir 195.246 vots i quatre escons, el que suposava un descens d'uns 140.000 vots i la pèrdua de sis escons respecte als resultats de les eleccions autonòmiques de 2015. Les candidatures es renovaren substancialment respecte als comicis anteriors, tot i que aquest cop Carles Riera repetí com a diputat. Sobre

el paper, les eleccions del 21-D deixaven a la CUP amb una base electoral semblant a l'obtinguda en els comicis de 2012, però sense els nombrosos ingressos derivats de tenir grup parlamentari propi i amb una capacitat d'influència més limitada que en la legislatura anterior. A priori, la suma dels escons de JxCat i ERC (66 escons) era superior a la de la resta de partits (65) però això requeria, com a mínim, l'abstenció de la CUP i que els independentistes mantinguessin intacte el seu grup parlamentari, cosa que s'albirava complicada pels diversos diputats a la presó o fora d'Espanya.

ERC i JxCat s'oferiren ben aviat a compensar la pèrdua del grup parlamentari: un dels dos partits els cediria un escó a canvi del suport de la CUP a la investidura i la governabilitat. El primer Consell Nacional de la CUP del 2018 preferí tenir més marge de maniobra política que una millor situació financera i es negà a tot suport *interessat* de la resta de partits independentistes. Per altra banda, la campanya electoral havia mostrat una notable sintonia entre els plantejaments polítics de la CUP i els del president Puigdemont. Això feu pensar que, a diferència del que succeí el 2016, aquest cop facilitarien la investidura del candidat de JxCat a la presidència de la Generalitat. La CUP posà algunes condicions a l'acord amb la resta de partits independentistes per garantir la presidència de la mesa del Parlament, però finalment acabà votant-hi a favor. Es mostraven disposats a donar suport a una eventual investidura de Puigdemont, però la condicionaren a la implementació de la República i, per tant, a seguir amb nous actes de desobediència. Tampoc s'oposarien, però, a altres candidats si aquests es comprometien a impulsar les seves propostes.

A l'hora de la veritat, l'acord d'investidura entre ERC, JxCat i la CUP no arribà mai a concretar-se. Tot i que JxCat mantingué la confrontació amb l'Estat com un dels seus eixos estratègics, la CUP no els considerà com a actes de desobediència real ni d'implementació de la República. Per la seva banda, des de la campanya ERC ja s'havia posicionat clarament en contra de la unilateralitat i de la ruptura amb la legalitat. Per això, la CUP s'abstingué en les successives votacions d'investidura de Jordi Sànchez i de Jordi Turull el que, sumat als problemes judicials d'alguns diputats independentistes, portà a la derrota de les seves candidatures. Un cop aclarits els problemes derivats de la delegació del vot, JxCat i ERC recuperaren l'avantatge que podia facilitar la investidura. I arribat el moment, el Consell Polític i el Grup d'Acció Parlamentaria confirmaren l'abstenció de la CUP a la investidura de Torra, circumstància que facilità la seva elecció.

L'estratègia de mobilització i confrontació de la CUP guanyà un especial protagonisme al llarg del 2018. En aquesta línia, el Consell Polític celebrat el 13 de maig a Cervera coincidí amb una Assemblea Nacional on s'aprovà una ponència estratègica on es ratificava la voluntat d'impulsar la República i de mantenir actes de desobediència i mobilització al carrer. D'aquesta forma, el partit i les seves organitzacions properes com Arran i els Comitès de Defensa de la República (CDRs) aprofitaven la desmobilització de l'independentisme majoritari articulat per l'ANC o Òmnium per iniciar tot tipus d'accions de protesta al carrer (pintades, llaços grocs...). Tot i que aquestes protestes inicialment coincidiren amb la línia de confrontació de JxCat, a partir de l'estiu les tensions entre la CUP, els CDRs i el nou govern començaren a fer-se visibles per acabar esclatant en els actes d'homenatge de l'1-O. Això dugué a un progressiu distanciament entre la CUP i el nou govern que de retruc suposà desmarcar-se de les institucions para-governamentals proposades per Puigdemont, com el Consell per a la República. Pocs dies més tard, en un Consell Polític celebrat el mes d'octubre, la CUP anuncià que no donaria suport als pressupostos de la Generalitat.

En l'àmbit intern, el secretariat de la CUP presentà la seva dimissió poc abans d'iniciar-se el procés electoral del 21-D. Això engegà un procés de renovació de la direcció que culminà amb la presentació de diverses candidatures individuals i de dues llistes properes a Poble Lliure i Endavant. El procés de votació fou telemàtic i es realitzà a mitjans de febrer del 2018. El nou secretariat fou compost per destacats integrants de les dues candidatures i alguna candidatura individual. Alguns d'ells com Eulàlia Reguant, Albert Botran, Mireia Vehí, Joan Garriga o Mireia Boya havien estat exdiputats, el que en reforçà el seu caràcter polític. Durant el procés d'elecció del secretariat, les exdiputades Mireia Boya i Anna Gabriel foren citades a comparèixer al Tribunal Suprem. Arran d'aquesta citació, Gabriel decidí fugir a Suïssa on a finals de febrer el govern anuncià que rebutjaria una eventual ordre d'extradició i a finals de juny li concedí un permís de residència per a cinc anys.

A nivell municipal, l'any 2018 estigué marcat per la pèrdua de l'alcaldia de Badalona, en mans de Guanyem Badalona, la plataforma a la qual la CUP donava suport, juntament amb altres forces de l'esquerra radical. També començà la preparació de les candidatures per a les eleccions del 2019. A Barcelona, la cap de llista anuncià la seva intenció de no repetir, el que obrí el procés per substituir-la. D'altra banda, alguns sectors del partit es mostraren partidaris de presentar-se a les eleccions europees del 2019 amb una llista encapçalada per Anna Gabriel i amb el suport d'altres forces polítiques i sindicats. Finalment, en un Consell Polític celebrat el 12 de desembre a Artés la CUP decidí no presentar-se a aquelles eleccions.

EL PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA, DE L'ESTANCAMENT A LA RECUPERACIÓ SOBTADA

Per al PSC l'any 2018 marca el camí del redreçament. Si les eleccions de desembre del 2017 van confirmar la situació d'estancament de la seva base electoral i de la seva posició política a l'escenari català, l'arribada de Pedro Sánchez a la Moncloa mesos més tard retornarà al partit el seu paper de connector entre el Govern central i les institucions catalanes. Els efectes electorals d'aquest canvi es faran sentir ja entrat el 2019.

El bloqueig al Parlament

A l'inici de la nova legislatura, el PSC va continuar enquadrat parlamentàriament en el grup de forces contràries a l'independentisme, sense capacitat per trencar la política de blocs i alterar la política d'aliances. Per això, Ciutadans continuava sent el seu principal adversari electoral directe i alhora un dels socis preferents per desplegar iniciatives al Parlament. En aquest context, a inicis de gener s'encetaren les negociacions per decidir la composició de la Mesa del Parlament, amb els intercanvis de suports entre PSC i Ciutadans. El primer secretari del PSC, Miquel Iceta, assegurà ja a principis de mes que el partit donaria el seu suport al candidat de Ciutadans, José Maria Espejo-Saavedra, per presidir la Mesa, a canvi de l'obtenció d'una secretaria en aquest òrgan. El PSC justificà aquest suport per la condició de Ciutadans com a partit més votat i per la coincidència sobre el respecte a la legalitat en les decisions de la cambra. Finalment, Espejo-Saavedra només va recollir els 57 vots de Cs, PSC i PP, amb els que sortí elegit vicepresident segon de la Mesa, mentre que el PSC hi mantenia la representació amb la secretaria ocupada per David Pérez (30 vots).

La incapacitat de superar la divisió de blocs al voltant de l'independentisme va impedir el PSC de sortir de la situació de bloqueig en què es va instal·lar la política catalana en relació amb l'elecció del President i la formació d'un nou govern. El PSC descartava la investidura telemàtica, motiu pel qual l'11 de gener sol·licità un informe als lletrats del Parlament per dilucidar la possibilitat d'utilitzar aquest mecanisme per escollir el nou cap de l'executiu. La resolució de l'informe es donarà uns dies després i aquest denegarà la possibilitat d'una investidura telemàtica.

A inicis de febrer i després de la prohibició del Tribunal Constitucional a la investidura de Puigdemont, el PSC instà Torrent a proposar un nou candidat “sense cap tipus de càrrega judicial”. Per aquest mateix motiu, al març, el PSC criticarà els intents d’investidura de Jordi Sánchez i de Jordi Turull. El 20 de març Eva Granados, la portaveu del grup socialista al Parlament, anuncià que el PSC presentaria un dictamen en contra de la modificació de la Llei de la Presidència al Consell de Garanties Estatutàries.

A fi de desmarcar-se de les posicions més proclius al bloqueig, a finals de març Iceta presentà la proposta d’un “Govern de Concentració” amb la presència de tots els partits, per tal de desbloquejar la situació política catalana, una proposta que no només no va recollir el suport de les altres formacions sinó que, fins i tot, des del PSOE es criticà la idea. Per contra, els socialistes es van mostrar molt crítics amb l’intent de posar sobre la taula, per part de JxCat, la possibilitat d’investir Carles Puigdemont. Al final, el PSC va votar en contra de la candidatura de Quim Torra, a qui demanarà, en la sessió d’investidura del 14 de maig, que la seva acció de govern es mantingués dins del “marc legal”.

Unitat i divergències amb el PSOE...

Durant el primer semestre de l’any, la situació política catalana alimentà diverses divergències en els discursos del PSC i del PSOE. En general, el PSC tendia a presentar-se amb una posició més “conciliadora” en la relació amb l’independentisme, mentre que el PSOE hi adoptava posicions més “bel·ligerants”. Tanmateix, la situació de feblesa del PSOE durant aquest temps i la bona relació entre el primer secretari del PSC i el Secretari General del PSOE van limitar l’abast d’aquestes divergències. Ambdós partits mantenien una unitat en la posició de fons i en el “diagnòstic” general, que considerava fracassada l’aposta independentista i defensava una solució que passés per una reforma constitucional.

Aquestes contradiccions en els discursos es van manifestar principalment en el tractament de la qüestió dels polítics independentistes presos, i en el grau de predisposició a visitar-los a la presó. Així, per exemple, el 22 de febrer Miquel Iceta va afirmar que havia estat amb familiars dels polítics empresonats i que es declara favorable –per raons “d’humanitat”– a traslladar-los a presons catalanes. De la mateixa manera, uns dies després, el PSC de Santa Coloma (dirigit per Núria Parlón) va votar en plenari municipal a favor d’una moció per acostar els polítics presos a Catalunya i on es criticava la “presó preventiva”.

Progressivament, altres representants socialistes a nivell municipal també aniran prenent posicions en la mateixa línia. El 28 de març, l'alcalde socialista de Granollers, Josep Mayoral, demanà un "front unitari" per a l'alliberament dels polítics empresonats. Dies després, es va fer públic que l'1 de març el diputat del PSC al Parlament, Carles Castillo, havia visitat a títol personal Oriol Junqueras, i que preveia tornar-lo a veure, i a Carme Forcadell, l'1 de maig.

En contraposició, el PSOE va mantenir un to molt més dur, defensant el processament dels líders del procés, i el secretari d'organització, José Luis Ábalos, criticaria el discurs institucional de Roger Torrent en favor dels líders independentistes empresonats com a "delirant" i "propi d'una ideologia totalitària"³.

Aquest grau de divergències també es produirà al voltant de les propostes plantejades per sortir del bloqueig on es trobava el Parlament. Com ja s'ha comentat, a finals de març, Iceta llança la idea d'un "Govern de Concentració", tot i reconeixent que el mateix Pedro Sánchez li havia advertir que es tractava d'una proposta "inviabile". En aquest sentit, Ariadna Lastra, la sotssecretària general del PSOE, i Ábalos, el secretari d'organització, es van mostrar taxatius en el rebuig que el PSC fes president a cap independentista. Quan el maig Quim Torra va ser proposat finalment com a candidat a la Presidència de la Generalitat, Sánchez el va titllar com "el Le Pen espanyol" pels seus tuits i articles⁴.

... fins el retorn a la Moncloa i la revifada del socialisme

La situació del PSC i del PSOE es van transformar dràsticament a finals de maig. Els socialistes catalans va donar ple suport a la presentació de la moció de censura per part del grup parlamentari socialista del Congrés contra el Govern de Rajoy. Després del triomf de la moció de censura, el PSC no va plantejar públicament exigències en termes de carteres i responsabilitats ministerials. Però la constitució de l'executiu va situar dos catalans en posicions de pes: Josep Borrell com a Ministre d'Afers Exteriors, i Meritxell Batet al ministeri d'Administracions Públiques. Totes dues carteres van donar al PSC un paper decisiu en àmbits molt influents sobre el procés polític català. Uns dies després, Teresa Cunillera (PSC) fou nomenada Delegada del Govern a Catalunya, substituint Enric Millo.

³ El País, 31 de març del 2018. Enllaç: https://elpais.com/politica/2018/03/31/actualidad/1522514119_907943.html

⁴ El País, 18 de maig del 2018. Enllaç: https://elpais.com/politica/2018/05/18/actualidad/1526642400_423877.html

La formació del govern central també provocarà el relleu a l'alcaldia de Lleida. Àngel Ros fou nomenat ambaixador d'Espanya a Andorra, obrint pas a Fèlix Larrosa, segon tinent d'alcalde fins aquell moment i escollit substitut per una votació interna entre els afiliats de l'agrupació lleidatana davant la primera tinent d'alcalde, Montse Mínguez.

El retorn dels socialistes al Govern central va permetre al PSC reclamar un paper de mitjancer a la política catalana, desmarcant-se de Ciutadans i PP, i adoptant una posició mediatra entre la Generalitat i el Govern estatal.

En paral·lel a la recuperació de les relacions institucionals entre ambdós governs, el PSC acceptà participar a la taula de diàleg convocada pel President Torra a l'octubre, i decidí presentar-hi, en la seva nova línia de mediació, una proposta política per desencallar la situació catalana⁵. Aquest text reclamava una reforma federal de la Constitució, un nou Estatut i un nou model de finançament per implantar una "hisenda federal", a banda de mesures diverses en altres polítiques públiques per ser discutides entre els governs i els partits. Tot i que en aquell moment el document va ser rebutjat per la majoria de partits, es tracta d'un text que plasmava el canvi de línia política impulsat pel nou Govern de la Moncloa, ja que el seu contingut assenyala amb força concreció els marges possibles dintre dels quals el PSOE acceptaria negociar en el futur⁶. Malgrat la manca d'acords resultants de la reunió i l'absència de Ciutadans, el PP i la CUP, que s'hi negaren a participar, la cimera va produir el compromís dels seus integrants de convocar més trobades i va obrir una via possible de comunicació entre els dos blocs polítics.

En aquesta mateixa línia, el PSC es va mostrar partidari de la reunió del Consell de Ministres convocada a Barcelona el 21 de desembre, l'anul·lació de la qual va ser demanada per l'oposició del Congrés i des d'alguns sectors de l'independentisme.

Aquesta nova orientació política per part del PSC no estarà exempta de certes contradiccions, i d'obstacles, al seu torn, per les discrepàncies i les divisions internes dintre de la majoria de govern a Catalunya. Prova d'aquestes dificultats serà l'actitud molt crítica del PSC davant l'acció del Govern de la Generalitat davant dels 100 primers dies de l'executiu de Torra per "oblidar la millora dels serveis públics" i per "mantenir la divisió entre els ciutadans". De fet, a inicis de

⁵ El País, 15 de novembre del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/11/15/catalunya/1542280826_949818.html

⁶ Document "Catalunya 2019" del Grup parlamentari Socialistes i Units per Avançar: "Diàleg per enfortir la convivència i recuperar consensos per avançar en l'autogovern, el progrés econòmic i l'impuls a les polítiques socials" Enllaç: <https://arxiupsc.files.wordpress.com/2018/11/catalunya2019.pdf>

setembre, el PSC explicita que no participarà a la Diada per ser un acte “excloent”. Igualment, a principis d'octubre el PSC presentà un recurs d'empara al TC en relació a l'acord de la Mesa del Parlament que permetia –en contra del que demanava el jutge Pablo Llarena– que els diputats empresonats i a l'exili de JxCat deleguessin el seu vot al portaveu del grup (Albert Batet) sense designar un substitut.

Altres diferències van implicar els governs d'una i altra banda. Així, l'11 de desembre el govern central envià tres cartes al govern català retraient un “desistiment de funcions” dels Mossos contra les accions dels CDRs produïdes en els dies anteriors. No obstant, Miquel Iceta va especificar que això no implicava motiu per aplicar el 155 o per il·legalitzar cap associació, com exigia l'oposició al Congrés. Igualment, el PSC es queixà en aquelles dates que la Junta de Portaveus havia rebutjat incloure en l'ordre del dia les peticions de Ciutadans i del propi PSC demanant la compareixença del President Torra per explicitar les seves referències a la “via eslovena” en una intervenció pública recent.

El camí cap a les eleccions municipals del 2019

El canvi de govern a la Moncloa també havia de transformar les condicions per al PSC de cara a les eleccions municipals, millorant les seves expectatives i, en particular, afavorint la seva posició competitiva envers Ciutadans. Considerant els problemes que el PSC afrontava per confeccionar candidatures a l'interior de Catalunya, el nou context podia millorar el seu atractiu en municipis més petits amb suport majoritari per a l'independentisme⁷.

En aquest camí cap a les municipals, Barcelona tenia una importància específica. A principis d'any, el PSC, com la resta de les formacions polítiques, comença a preparar-se per a les eleccions del 2019, atents als canvis en els patrons del vot a Barcelona observats en els comicis del 21-D.

Aquest context condicionà el procés de negociacions entre el PSC i el govern d'Ada Colau ençat el mes de gener, per a l'aprovació dels pressupostos municipals, encara que els socialistes ho encaraven amb escepticisme, assumint que els pressupostos acabarien sortint endavant mitjançant una qüestió de confiança, com així va succeir finament a principis de març.

⁷ El País, 14 d'agost del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/08/14/catalunya/1534264312_660046.html

Poc després, a començaments d'abril, Jaume Collboni es presentà a les primàries del PSC per ser candidat a l'alcaldia amb la candidatura "Som Barcelona". A diferència de les anteriors primàries de 2014, aquestes passaren completament desapercebudes per l'absència d'altres candidats, el que va permetre escollir-lo automàticament com a candidat socialista a l'alcaldia de Barcelona en el consell de la federació de Barcelona del partit sense la celebració d'unes primàries com a tals, i que estaven previstes per al 12 de maig. No obstant, això no evità que, a finals d'estiu, apareguessin algunes veus crítiques amb Collboni, convençudes que la seva candidatura podria portar el partit a la irrellevància en un context de forta polarització política. Davant la possibilitat que un nou aspirant desafies la candidatura de Collboni, l'executiva del PSC va tancar files donant per exhaurit el procés de primàries per a l'elecció de candidats.

Més enllà de Barcelona, la gestió política del partit en alguns municipis també va entrar a l'agenda nacional. El cas més destacat fou la crisi de govern a Badalona entre maig i juny, mencionada abans. Arran de la presentació d'uns pressupostos lligats a una qüestió de confiança, el líder del PSC de Badalona, Àlex Pastor, va impulsar a principis de maig –amb només tres regidors– una moció de censura contra l'alcaldesa de Badalona Dolors Sabater⁸ (Guanyem Badalona). El PP i Ciutadans van acceptar donar suport i votar la candidatura d'Àlex Pastor com a nou alcalde. El PSC de Badalona convocà, en conseqüència, una consulta a la militància el 2 de juny per decidir l'acceptació de l'oferta. Els resultats de la consulta van donar un ampli suport a la mesura (92,6% a favor)⁹. Tot i acceptar els resultats, la direcció PSC va decidir no donar un suport explícit als moviments del grup municipal de Badalona, per evitar interferir en el procés de moció de censura contra el PP al Congrés. La moció de censura contra Dolors Sabater s'acabà materialitzant el dia 20 de juny, quan Àlex Pastor va assumir l'alcaldia de Badalona amb tres regidors i sense cap pacte de govern, a causa de les tensions amb el PP per com havia acabat encarant les negociacions.

Un altre afer municipal que va superar les fronteres de l'àmbit local fou el cas *Inipro*¹⁰ que afectà alguns membres del govern de Josep Fèlix Ballesteros a Tarragona. A finals de setembre la direcció del PSC donà suport a l'alcalde socialista davant de les acusacions que li atribuïa la justícia, evitant que la seva candidatura a la reelecció fos qüestionada.

⁸ El País, 8 de maig del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/05/08/cultura/1525806227_420475.html

⁹ El País, 2 de juny del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/06/02/catalunya/1527966346_623170.html

¹⁰ Nació Digital, 12 de setembre del 2018. Enllaç: <https://www.naciodigital.cat/tarragona/noticia/29021/cas/inipro/qui/es/qui/quins/delictes/imputa/jutge/instruccio>

CIUTADANS: EL FRACÀS DE LES EXPECTATIVES

L'any 2018 va marcar, probablement, un moment culminant en la trajectòria política de Ciutadans. Esdevingut el primer partit al Parlament després del 21-D, va convertir la seva victòria –certament pírrica– en el símbol de l'ascens imparable que estava experimentant en les enquestes arreu d'Espanya des de la crisi catalana de l'octubre anterior. Però aviat aquesta posició estel·lar mostrà els seus límits, a causa de la seva incapacitat de treure'n rèdit en termes de govern i de lideratge en la iniciativa política a Catalunya, i sobretot amb el fracàs de la seva estratègia de setge asfixiant sobre el PP, el resultat del qual va ser, paradoxalment, el retorn del PSOE al govern pocs mesos després. Des d'aquell moment, l'estancament a la baixa de Ciutadans a les enquestes va presagiar una revolta a l'electorat espanyol de dretes, que acabaria obrint la porta a un nou partit de dreta radical, Vox.

Els límits de la victòria del 21-D

En el començament de la legislatura, Ciutadans va intentar prendre la iniciativa, obrint les negociacions per constituir una Mesa del Parlament amb majoria no independentista. Arrimadas va proposar un pacte a la resta de grups no independentistes, incloent també Catalunya en Comú. El PSC i el PP van donar suport a la proposta des del primer moment, però CeC va rebutjar participar en l'acord. Tot i això, pocs dies després, el 6 de gener, Ciutadans va presentar formalment la candidatura de José María Espejo-Saavedra per a la presidència de la Mesa i va anunciar una ronda de negociacions amb tots els partits, inclosos també els independentistes.

Encara que CeC ja havia rebutjat qualsevol pacte amb Ciutadans per a la Mesa, Carlos Carriosa –portaveu de la formació a Parlament– es va reunir amb els Comuns per abordar l'elecció de la presidència de la cambra. La reiteració en la negativa a un acord va acabar de barrar el pas al candidat taronja i, de pas, va difuminar les magres opcions que Ciutadans pogués encapçalar una oposició concertada davant de l'independentisme. Tal com ja s'ha esmentat abans, això conduí a una votació el 17 de gener on Ciutadans va aconseguir només el suport del PSC i del PP, amb els que sumava 57 vots, insuficients per aconseguir la presidència de la Mesa (només JxCat i ERC ja tenien 58 vots garantits). Com a resultat, Ciutadans aconseguirà només la vicepresidència segona, que ocuparà Espejo-Saavedra. En relació a la resta de membres de

la Mesa, el pacte entre Ciutadans i el PSC farà que es cedeixi la segona secretaria al PSC (per a David Pérez, elegit amb 30 vots) mentre que Ciutadans es quedarà amb la tercera secretaria (per a Joan Garcia, amb 27 vots).

Les negociacions per a la composició de la Mesa foren seguides per les de la investidura del cap del govern. Davant la pressió de PP i PSC perquè Ciutadans prengués també la iniciativa en la formació de Govern, a mitjans de febrer Arrimadas proposà la convocatòria d'un ple extraordinari de "desbloqueig" si Torrent no presentava un candidat alternatiu a Carles Puigdemont. D'aquesta manera, intentava evitar el desgast d'aparèixer com a partit impotent per obrir via a majories alternatives, malgrat la seva victòria electoral.

Per contra, el partit es refermava en el rebuig de candidats que estiguessin afectats pel procés judicial contra els independentistes. En aquesta línia, a inicis de març, Ciutadans va criticar com una "maniobra per allargar el procés" i com un "engany" la proposta de JxCat d'investir com a president a Jordi Sánchez. Igualment, Arrimadas va criticar la proposta d'investidura de Jordi Turull titllant-la de persona de "la vella guàrdia de Convergència". Davant d'aquestes propostes, Carrizosa va demanar que es presentés un candidat "lliure de càrregues judicials".

Tanmateix, el fracàs d'aquestes candidatures a la presidència va obligar Cs, a finals de març, a reafirmar que no presentarien Inés Arrimadas com a presidenta de la Generalitat i a reconèixer implícitament que, en no disposar dels suports suficients, només podria esperar que algun dels candidats proposats des de l'independentisme desllorigués la situació. Aquest bloqueig durant mesos de la investidura ocasionà una certa crisi no només a l'independentisme sinó també en la unitat del bloc contrari durant aquest mes de març, ja que el PP va decidir mantenir un perfil baix mentre que el PSC, com s'ha mencionat anteriorment, intentava mostrar una posició més dialogant i prendre distàncies del que els sectors independentistes anomenaven el "bloc del 155". Aquestes distàncies entre els partits de l'oposició evidenciaven més encara la precarietat de la majoria de Cs. Per això, durant la sessió d'investidura de Torra, Arrimadas insistiria en la unitat entre les forces contràries a la independència, alhora que carregava contra el candidat, per les seves opinions polítiques, i contra el govern espanyol, per "permetre" la seva investidura. Seguint aquesta línia de confrontació amb el nou executiu, a finals de maig, Ciutadans ja va presentar un recurs –rebutjat més tard– contra l'acte de pressa de possessió de Torra del 17 de maig per no jurar sotmetre's a la Constitució i a la Corona.

Fluctuació i estancament a les enquestes

En paral·lel al bloqueig de la política catalana durant el primer semestre de l'any, Ciutadans experimentarà un fort creixement de la intenció de vot al conjunt d'Espanya, que s'estendrà fins a la moció de censura del PSOE. Entre març i maig, el partit s'aproximà al 30% de suport estimat en alguns sondeigs d'àmbit estatal. Aquesta evolució, juntament amb la creixent imatge de feblesa projectada pel Govern de Mariano Rajoy, incrementà enormement les expectatives sobre una possible victòria electoral a les properes eleccions generals¹¹. L'organització va atribuir internament aquest ascens fulgurant al seu paper de duresa contra l'independentisme i als bons resultats del 21-D, que van ser molt ben rebuts per una part important de l'electorat espanyol. Durant aquests mesos, el partit va estendre aquesta actitud de duresa davant de la resta de nacionalismes perifèrics, al mateix temps que reforçava un discurs de reafirmació nacional de l'espanyolitat.

Sovint, en les mesures llençades en aquest sentit, les referències a la política catalana eren centrals. Així, a inicis de febrer Ciutadans va donar suport a una esmena del PP al projecte de llei del PSOE per impedir que es concedeixin indults als condemnats per corrupció i maltractament. L'esmena afegia que els condemnats per delictes de sedició o rebel·lió tampoc no poguessin ser indultats¹². Igualment, Ciutadans intensificà el seu missatge de rebuig a la immersió lingüística a diverses autonomies, demanant, entre altres, la supressió del requisit de coneixement de les llengües cooficials per a la funció pública. En aquest sentit, Ciutadans llençà crítiques contínues contra els partits nacionalistes que considerava rivals en diverses comunitats autònomes com la Comunitat Valenciana, les illes Balears o les Canàries¹³. Igualment, adoptà una actitud més hostil envers el PNB, a qui titllà d'"egoistes" i "supremacistes" pel seu veto als pressupostos de l'Estat.

No obstant, Ciutadans no rebé el suport de la resta de partits en aquestes iniciatives, fins i tot en propostes que podien haver suscitat més suport. Com a exemple, a inicis de maig, Ciutadans es tornarà a quedar sol en una proposició no de llei per condecorar els agents desplegats pel govern espanyol l'1-O. En aquesta mateixa línia, a mitjans de maig i després de la investidura de Quim Torra, Albert Rivera va demanar a Rajoy que mantingués el 155 de forma "preventiva" a Catalunya.

¹¹ J. Rodríguez Teruel: "Rajoy podría pinchar el momento Ciudadanos", *Agenda Pública*, 22 de febrer del 2018. Enllaç: <http://agenda-publica.elpais.com/rajoy-podria-pinchar-momento-ciudadanos/>

¹² El País, 7 de febrer del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/02/07/catalunya/1518006768_441600.html

¹³ El País, 9 d'abril del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/04/02/espana/1522675224_731689.html

Per tal de vehicular la popularitat del seu discurs de cara al proper cicle electoral, com havia fet en les eleccions anteriors, Ciutadans presentà a finals de maig una nova plataforma, *España Ciudadana*, amb la idea de presentar un “patriotisme ciutadà” per a una “Espanya sense complexos” contra els nacionalismes perifèrics i el populisme¹⁴. L’objectiu de la proposta consistia a obrir espais per acollir activistes i votants de PP i PSOE atrets pel discurs del partit taronja.

Aquesta plataforma prendrà protagonisme en la campanya que iniciarà Ciutadans al juliol per preservar la “neutralitat de l’espai públic”, en contra de la simbologia en suport als polítics presos. La plataforma va organitzar accions locals durant l’estiu i convocà una manifestació contra Torra a principis d’octubre, davant l’aniversari de l’1-O, on Rivera tornà a reclamar al govern espanyol l’aplicació del 155. Setmanes més tard, es tornà a mobilitzar a Madrid al novembre, en favor d’impossibilitar l’indult als presos independentistes en cas que fossin condemnats.

Però en aquesta segona meitat de l’any, la moció de censura i l’arribada de Sánchez al poder ja havia trastocat la progressió de Ciutadans a les enquestes. Efectivament, el daltabaix provocat a la política espanyola pel canvi sobtat al govern central va tenir efectes dràstics en les expectatives dels partits. Tot i que el PP fou el partit que més va patir-los, per la seva sortida del poder, Ciutadans també va perdre la inèrcia que l’havia anat consolidant fins aquell moment. Després de quasi dos anys com a socis compartint la minoria parlamentària de govern, PP i Ciutadans van passar a ser oponents a l’oposició davant d’un nou president. Les repercussions sobre l’arena política catalana no van trigar a arribar. La recuperació de la presència institucional del PSC, com s’ha mencionat abans, també va tenir com a correlat la pèrdua de protagonisme de Ciutadans en el paper d’oposició a l’independentisme. A més, la línia política catalana del partit va quedar encara més supeditada a l’estratègia estatal, a causa de la perspectiva d’un avançament de la fi de la legislatura a les Corts Generals tard o d’hora. Una mostra d’aquesta creixent subordinació fou el protagonisme que va anar adquirint Arrimadas en altres comunitats, especialment a les eleccions andaluses de desembre, on la líder de la branca catalana va esdevenir la principal referència del partit durant la campanya electoral.

La preparació de les municipals i l’arribada de Manuel Valls

El canvi polític a la Moncloa també va influir sobre les expectatives de Ciutadans de cara a les municipals del 2019. Inicialment considerades com una oportunitat per estendre a l’àmbit local el pre-

¹⁴ El País, 20 de maig del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/05/20/espana/1526818158_816659.html

domini del partit al nivell autonòmic entre l'electorat no independentista, la recuperació d'influència del PSC va afeblir els plans dels taronges. A finals de febrer Ciutadans havia començat a preparar el recorregut cap a les eleccions municipals amb la intenció de guanyar a Barcelona, vist els bons resultats que van aconseguir allà el 21-D, on va recollir més de 200 mil vots, més d'una quarta part dels qui van anar a votar. A Barcelona, Carina Mejías, cap de files durant la legislatura, semblava ser la candidata predilecta.

A inicis d'abril, però, Ciutadans clarificà el calendari i el procediment per triar els seus candidats: els processos de primàries a la resta de municipis no començarien fins a 2019 i s'utilitzarien només per escollir els caps de llista, com es va estipular en els estatuts aprovats a la IV Assemblea General l'any anterior. Tal com assenyalaven els estatuts, les primàries només s'organitzarien als municipis on el cens superés els 400 afiliats, situació que només es donava a les grans ciutats. En conseqüència, el 2018 l'actuació municipal del partit es va concentrar principalment en la gestació d'una nova candidatura per a Barcelona.

Precisament, a mitjans d'abril, Manuel Valls es va introduir al debat sobre la situació política a Catalunya, en aparèixer com a possible candidat per a l'alcaldia de Barcelona en les pròximes eleccions municipals amb Cs. La seva candidatura partia amb un problema d'ajustament respecte als nous estatuts del partit, aprovats per la IV Assemblea General, que estipulaven una trajectòria mínima de nou mesos al partit per poder presentar-se a la competició per la candidatura. L'alternativa era presentar-se com a independent. Encara que inicialment Carina Mejías havia manifestat la seva intenció de presentar-se a les primàries, l'aparició de la possible candidatura de Valls li va barrar el pas, tot i que la direcció del partit va rebutjar "de moment" l'arribada d'altres candidats.

La candidatura de l'exprimer ministre es confirmaria el 25 de setembre, ja que Valls es presentaria finalment com a candidat sota la fórmula de coalició electoral amb Cs. Així, per primera vegada en la història del partit, Ciutadans es va lligar a una plataforma i es va obrir a pactar les seves decisions sobre l'estratègia local de forma consensuada amb el grup de treball del propi Manuel Valls, i no de forma jeràrquica, com succeïa a la resta de municipis. Durant els primers mesos com a candidat, Manuel Valls es va distanciar però del discurs més clàssic de Ciutadans en varies ocasions. En l'acte de presentació de la plataforma del 26 de setembre, per exemple, es va presentar a si mateix com un "home d'esquerreres", declaracions que Rivera va haver de matisar posteriorment.

Amb la voluntat de distanciar-se de Cs, Manuel Valls va intentar en un principi obrir la plataforma a altres partits com el PSC i el PP, que rebutjarien l'oferta. En la mateixa línia, Valls va defensar a finals d'octubre una posició antagònica i dura respecte als populismes de dreta, i en concret contra Vox, interferint en la relació de Ciutadans amb el partit extremista. Com a exemple, a inicis de desembre, després de les eleccions andaluses, Manuel Valls va afirmar que Ciutadans no podia pactar amb Vox, posició que ocasionaria polèmiques entre el candidat i el partit.

Altres qüestions internes van afectar la posició de Ciutadans a Catalunya. A mitjans d'octubre, la comissió de règim parlamentari del partit obrí un expedient d'expulsió contra l'eurodiputada Carolina Punset, ja que aquesta havia anat a veure a Puigdemont a Waterloo el dia 9 d'octubre amb un cotxe oficial del Parlament Europeu. Punset afirmà que la raó del viatge va ser "curiositat intel·lectual". En conseqüència, el 20 d'octubre l'eurodiputada es desvinculà del partit de forma definitiva denunciant la seva deriva "ultraliberal" i com a "marca blanca del PP".

EL DECLIVI DEL PARTIT POPULAR CATALÀ

L'inici d'una legislatura difícil

A les eleccions del 21-D, el Partit Popular Català va obtenir els seus pitjors resultats a Catalunya, amb 185.670 vots, el 4,24% del total dels vots emesos, i 4 escons. La manca de diputats per poder formar grup propi el va obligar a entrar com a subgrup al grup mixt, compartint presència amb els representants de la CUP. Les conseqüències materials d'aquesta davallada es van fer sentir aviat a l'organització del partit.

D'entrada, la seva presència al Parlament se'n va ressentir substancialment, i va requerir el suport per cortesia institucional d'altres grups per preservar la representació mínima als diferents òrgans. El reglament del Parlament estableix que la Diputació Permanent només necessita un diputat del Grup Mixt. Tenint en compte els resultats del 21D, aquest li corresponia a la CUP i deixava al PPC fora de l'òrgan. Perquè aquest també pogués tenir representació, ERC va cedir-li un diputat sense que això fes perillar la majoria independentista de l'òrgan, amb 12 diputats per davant dels 11 dels grups contraris a la independència. Pel que fa a les comissions, el PPC es trobava en la mateixa situació, ja que la Junta de Portaveus va acordar que les comissions tinguessin 21 membres cada una, dels quals només un provenia del grup mixt, corresponent a la CUP.

En aquest cas, va ser el PSC qui va cedir un diputat al grup mixt, per facilitar-li la seva presència a les diferents comissions.

Les conseqüències materials també van afectar les fonts de finançament del partit. La darrera legislatura el PPC havia rebut anualment 1.334.000 € en subvencions del Parlament, que van quedar retallats a menys de la meitat després del 21-D (516.000 €). També van deixar de percebre la partida assignada al president del grup parlamentari. La caiguda d'ingressos pels resultats electorals va forçar el partit a ajustar el seu pressupost, reduint el personal de l'organització i posant en venda la seu de Barcelona.

Aquesta precarietat va definir l'inici d'una legislatura molt inestable per al partit a nivell català i espanyol. En un context políticament anòmal –amb l'autonomia de Catalunya intervinguda a través de l'article 155 de la CE, els dirigents independentistes a presó o sota amenaça d'anar-hi, i una polarització política sense precedents–, el partit no va rendibilitzar la seva presència al govern central i va pagar el cost de la gestió de la crisi catalana el 2017 a mans de l'executiu de Rajoy, criticada també per molts sectors del propi partit.

Les manifestacions de crítica interna es van produir aviat. L'endemà a les eleccions del 21D el Secretari d'Estudis del PPC, Juan Arza, va presentar la seva dimissió pels resultats electorals, proclamant, des de les xarxes socials, que “la societat ens exigeix una renovació urgent”¹⁵. També, tot just després de saber-se els resultats, Albiol va plantejar la possibilitat de dimitir a Rajoy, qui li va demanar que esperés per no considerar oportú fer-ho en aquell moment.

Les crítiques per la gestió de la crisi catalana es van fer sentir més enllà de Catalunya. Diferents dirigents autonòmics de la formació van assenyalar l'error estratègic d'haver fixat una intervenció tan limitada en el temps. Segons aquests crítics, el Govern hauria d'haver convocat els comicis més tard, mantenint l'aplicació del 155 durant més temps i estenent-lo als mitjans de comunicació públics. Se li retreia a la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría, també ministra de Presidència i Administracions Territorials, que l'anomenada “operació diàleg” hagués acabat amb la celebració del referèndum de l'1-O i amb la convocatòria d'unes eleccions autonòmiques on els independentistes van tornar a obtenir la majoria absoluta. A Maria Dolores de Cospedal (secretaria general del PP i ministra de Defensa) se li atribuïa haver defensat fins al final la candidatura de Xavier García Albiol, malgrat que la seva atapeïda agenda com a ministra de defensa li hagués dificultat la seva implica-

¹⁵ El País, 28 de desembre del 2017. Enllaç: https://elpais.com/ccaa/2017/12/27/catalunya/1514401781_705273.html

ció en la gestió diària del partit. Així, el pols que sostenien les diverses famílies del PP, amenaçava d'estendre's a l'elaboració de les llistes per a les candidatures autonòmiques i municipals del 2019, i també a Catalunya¹⁶. Aquesta divisió latent es va perllongar fins a finals de maig, quan la moció de censura i el canvi de govern a la Moncloa van fer esclatar els equilibris interns.

El canvi a la presidència nacional del partit

La renúncia de Rajoy a la presidència del PP va donar lloc a la convocatòria de primàries per elegir nou president. Tot i ser pròxim a Cospedal i veure amb bons ulls Casado, Albiol va dir que el PPC no es decantaria per cap dels set candidats que van decidir concórrer a les primàries, reflectint la divisió existent entre els quadres del PPC respecte a les seves preferències. D'una banda, la ministra de Sanitat, Dolors Montserrat, va anunciar que seria la portaveu de la candidatura de Cospedal. Alícia Sánchez-Camacho (expresidenta del PPC i diputada al Congrés) també va expressar el seu suport per Cospedal. A favor de Santamaría es van posicionar Enric Millo, delegat del Govern espanyol a Catalunya, i el diputat al Congrés, José Luis Ayllón. Finalment, Dani Serano (president provincial de Barcelona i regidor a Cornellà de Llobregat), Alejandro Fernández (president provincial de Tarragona i diputat al Parlament) i Marisa Xandri (presidenta provincial de Lleida) es van posicionar a favor de Pablo Casado.

El PPC va posar a disposició dels aspirants recursos materials i econòmics per a la seva campanya (des de seus fins a cotxes). Cospedal va escollir Catalunya per al seu primer acte de campanya. De la cursa per liderar el PP a l'Estat en depenia el futur del PPC. De fet, alguns dirigents apuntaven que el congrés de juliol per elegir el relleu de Rajoy hauria d'assentar un precedent a l'hora d'elegir el relleu d'Albiol, és a dir, sent elegit a través d'un congrés amb primàries en comptes de per una decisió personal del líder nacional.

El 5 de juliol es va celebrar la primera ronda de votacions per elegir el president nacional del PP. A Catalunya hi havia un cens amb 1.759 militants amb dret a vot i 24 punts de votació habilitats. Casado va obtenir 735 vots, més que les seves dues adversàries conjuntament, Cospedal amb 370 i Santamaría amb 300. En el conjunt del partit a nivell estatal fou Santamaría qui encapçalà els resultats, amb més del 37% dels vots. Després d'aquesta primera volta, els diversos quadres de la formació es van posicionar per un dels dos candidats que van obtenir més vots a escala

¹⁶ El País, 20 de gener del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/01/20/espana/1516449472_926832.html

estatal: Casado i Santamaría. Fins aleshores cap dels màxims dirigents del PPC havia expressat públicament la seva posició de mantenir la neutralitat del procés. Així, els propers a Cospedal –Albiol, Santi Rodríguez i Dolors Montserrat– es van sumar als suports de Casado, mentre que Camacho optà per Santamaría. A la segona ronda, en la votació dels compromissaris assistents al XIX Congrés del partit, Pablo Casado va obtenir el 57% dels vots (1.701), per sobre del 43% de Santamaría (1.250). Després de sortir elegit president del PP, Pablo Casado va celebrar la primera reunió del comitè executiu a Barcelona, amb la voluntat de donar un missatge “inequívoc” sobre la prioritat de la qüestió catalana.

El canvi a la presidència del partit a Catalunya

Des de la desfeta del 21-D, la direcció nacional del partit volia reorganitzar el PPC i rellevar Albiol un cop es formés govern i es posés fi a l'aplicació de l'article 155. Paral·lelament, Albiol ja s'havia mostrat predisposat a deixar la presidència després de les eleccions del 21D per centrar-se a recuperar l'alcaldia de Badalona. Els més ben posicionats per rellevar-lo eren Dolors Montserrat, Manuel Reyes i, especialment, Alejandro Fernández. Encara no se sabia quan es faria el relleu ni si la decisió es prendria en la direcció central o en un debat intern dintre de l'organització catalana.

La moció de censura i la dimissió de Rajoy van accelerar aquests plans. Poc després de les primàries del partit, Albiol va anunciar, tal com ja havia comunicat a Casado, la seva voluntat de tornar a presentar-se com a cap de llista a Badalona, tot i que no tenia previst oficialitzar la candidatura fins al setembre. Respecte a l'organització del partit, les seves previsions inicials no passaven per celebrar un congrés a la tardor perquè considerava que no hi hauria temps material per la proximitat de les eleccions municipals i una eventual repetició d'eleccions al Parlament. Per contra, supeditava la seva substitució a la presidència a la recuperació de l'alcaldia de Badalona, que el portaria a renunciar a la presidència del partit i a la del grup parlamentari –però no a l'escó–. No obstant, ja reconeixia que, de celebrar-se eleccions anticipades al Parlament, ell no seria el candidat.

A l'octubre, els plans es van modificar. Albiol va anunciar a principis de mes que renunciaria al càrrec de president del PPC i que també deixaria l'escó al Parlament, sense concretar quan. Pocs dies després, la Junta Directiva de la formació celebrà una reunió amb la presència de Casado, i

va convocar el procediment d'elecció del nou líder regional, fixant la data de votació de la primera volta de les primàries (30 d'octubre) i la del congrés extraordinari, que incloïa la segona ronda (10 de novembre).

Des del primer moment, Alejandro Fernández es va postular com a candidat amb més suports, mentre que Dolors Montserrat va renunciar-hi pel seu càrrec de portaveu del PP al Congrés. Tot i que es va presentar un altre aspirant a candidat, Fernández fou l'únic que superà la preselecció, després de presentar 1.700 avals de militants, esdevenint l'únic candidat per substituir Albiol. En la primera ronda de la votació, en 28 punts de votació distribuïts per Catalunya, Alejandro Fernández, candidat únic, va rebre el suport del 98% dels militants que van votar i del 89% del total, amb una participació del 85%. Hi havia 1.421 militants amb dret a vot, que eren aquells que es van inscriure per participar en el congrés extraordinari del 10 de novembre.

En aquest congrés extraordinari celebrat a Sitges, Fernández va ser elegir president del PPC amb el 97,1% dels vots dels compromissaris. La nova direcció, propera al nou líder nacional del PP, va respectar alguns equilibris entre les diverses famílies i va ser elegida el mateix dia. Daniel Serrano fou nomenat secretari general; Santi Rodríguez va passar a ser el portaveu del grup parlamentari; Juan Millán, fins aleshores vicesecretari d'Estudis i Programes, fou nou coordinador general d'Estratègia Política i Comunicació. Per la seva banda, Enric Millo va passar a ser coordinador d'acció parlamentària, i Dolors Montserrat s'encarregà de dirigir el comitè electoral.

El nou líder del PPC, d'orientació liberal conservadora, admirador de Thatcher i Reagan, va orientar el partit en la línia de la nova direcció nacional, alhora que demanava Casado "mans lliures" per refer l'estructura del partit i iniciar una renovació profunda a la vella cúpula de l'organització catalana. Entre aquests canvis, el que generà més polèmica fou la substitució del president provincial de Barcelona, lloc ocupat fins aquell moment pel nou secretari general. La nova direcció nomenà el substitut per decisió de la Junta Directiva enlloc de convocar un congrés provincial extraordinari, fet que va generar malestar en alguns sectors interns.

Poc abans de la moció de censura, Noves Generacions (NNGG) de Catalunya, la branca catalana de les joventuts del PP, va celebrar el seu XIII congrés, durant el qual Noelia Pardo va ser elegida nova presidenta. Pardo, que era l'única candidata, va obtenir el 76% dels vots a favor, un 7% en contra i un 15% de vots en blanc.

Barcelona, Badalona i la preparació de les municipals

La nova executiva regional va haver d'afrontar la preparació de les eleccions municipals sense massa temps i en un context advers. Els caps de llista a les municipals no serien designats fins després de les eleccions andaluses. Abans, però, es va prendre la decisió de seguir presentant-se a Barcelona amb marca pròpia, declinant l'opció de confluir amb la candidatura de Valls. Alguns sectors interns havien vist aquesta segona opció amb bons ulls. La polarització que augurava la disputa entre Colau, Maragall i Valls fomentava el temor, reflectit en diversos sondeigs, que el PP quedés fora de l'ajuntament.

La presència del partit a Barcelona s'havia afeblit. De fet, a principis d'any, la portaveu del PP a l'Ajuntament, Àngels Esteller, va substituir Jorge Moragas com a diputat al Congrés de Diputats, sense renunciar als càrrecs locals que tenia. Després de mesos on el partit li havia demanat que deixés el càrrec, finalment Esteller renuncià al seu escó municipal (i als càrrecs a l'AMB i el Consell Comarcal del Barcelonès) el mes de maig.

A principis de novembre, Alberto Fernández Díaz també va anunciar que no repetiria com a candidat del PPC a Barcelona a les pròximes eleccions municipals, després d'haver estat regidor durant 27 anys. Això va obrir un període de recerca per a un candidata municipal que permetés redreçar les pobres expectatives per a l'Ajuntament. Finalment, la direcció del partit va proposar l'independent Josep Bou, president d'Empresaris de Catalunya, com a nou cap de llista. Aquest va fer la seva presentació a mitjans de desembre davant del monument a les víctimes de l'atemptat d'Hipercor, a l'avinguda Meridiana de Barcelona, on va fer una ofrena floral juntament amb l'Associació Catalana de Víctimes d'Organitzacions Terroristes. Va dir que l'independentisme és un moviment que va trencar la convivència entre els catalans. Bou va renunciar el mateix dia a la presidència d'Empresaris de Catalunya "per preservar la independència de l'organització". Va dir que com alcalde prioritzaria l'ocupació, l'habitatge i el comerç. Pel que fa a la integració en la candidatura de Valls, va defensar que el PPC en presentés la seva, deixant la porta oberta a pactes postelectorals. Dies més tard, Casado va viatjar a Barcelona per presentar oficialment a Bou com a candidat del PP a Barcelona. El passat polític de Bou com a militant de Fuerza Nueva va generar certa controvèrsia, atenuada per la poca visibilitat que la pèrdua d'influència del partit permetia al nou candidat.

L'altre gran front del PPC a l'àmbit local es va obrir a Badalona el mes de maig. La falta de majoria del govern municipal per aprovar els pressupostos, rebutjats amb els vots de PP, PSC i Cs,

va obrir el pas a una qüestió de confiança. Aquest mecanisme exigia que l'oposició presentés i guanyés una moció de censura amb un candidat/a alternatiu en el termini d'un mes. En cas contrari, el projecte de pressupostos i la qüestió de confiança quedarien aprovats. No obstant, els partits de l'oposició, i en particular el PP de García Albiol, manifestaren la seva predisposició a donar suport al candidat socialista per desbancar l'alcalde de la CUP.

El PSC (amb 3 regidors de 27) es va mostrar favorable a presentar i encapçalar aquesta moció de censura contra l'alcalde per no haver preservat la neutralitat de la institució en el procés independentista. El PP compartia el diagnòstic, però consideraven que havien de ser ells qui la impulsessin perquè van ser la formació més votada a les darreres eleccions (10 regidors de 27). Així, en la primera ronda de contactes els partits van acabar sense acord. El regidor de Cs, imprescindible per al triomf de la moció, va garantir el seu suport si PSC i PPC arribaven a un acord.

Durant les següents setmanes, PP i PSC van mantenir un joc de tensió, on el PSC intentà mantenir una certa distància amb el PP, mentre que el grup d'Albiol procurava que el PSC no arribés a pactes posteriors amb alguns dels grups del govern d'esquerres censurat. La incertesa es va mantenir fins el dia de la votació, el 20 de juny. De fet, en el debat Albiol va fer un discurs crític contra el PSC, deixant clar que formarien part de l'oposició. Cap al final de la seva intervenció Albiol va demanar un recés de 15 minuts per meditar el vot de la formació, tot i que al final van acabar donant el seu suport a l'elecció del nou alcalde socialista, que governaria en minoria el que restava de legislatura¹⁷.

Tot i les seves dimensions, Lluís Caldentey, alcalde del Pontons des de 1999, va anunciar que no es tornaria a presentar a les pròximes eleccions municipals. Pontons era l'única alcaldia que tenia el PPC a Catalunya el 2018, després de perdre les de Badalona i Castelldefels. Fou rellevat en el càrrec a finals de novembre, reemplaçat pel primer tinent d'alcalde, Josep Tutusaus.

CATALUNYA EN COMÚ I PODEM: LA CRISI DE L'ESQUERRA ALTERNATIVA

L'estancament de l'espai després del 21-D

El fracàs de la integració de Podem i Catalunya en Comú va seguir condicionant l'evolució de l'espai de l'esquerra alternativa durant el 2018, en un context d'estancament a la baixa del suport

¹⁷ Ara, 17 de maig del 2018. Enllaç: https://www.ara.cat/societat/badalona-vota-dimecres-mocio-censura-Sabater_0_2036196595.html

social reflectit a les enquestes¹⁸. Les eleccions del 21-D havien estat una mostra d'aquesta tendència, tot i que la figura consensual de Xavier Domènech va actuar de ròtula durant els primers mesos per tal de redreçar les relacions entre CeC i Podem. A més dels seus problemes interns, l'impermeable política de blocs i la polarització provocada per la intervenció de l'autonomia i la judicialització del procés van impedir l'espai dels Comuns i Podem jugar cap paper en el nou Parlament, malgrat la fragmentació produïda.

En aquesta situació, els Comuns van iniciar la legislatura cercant una posició equidistant diferenciada de l'independentisme i dels partits que havien donat suport a la intervenció a través de l'article 155. En aquest sentit, la formació rebutjà entrar en pactes per no donar suport ni al candidat de Ciutadans a la presidència de la Mesa del Parlament, ni tampoc a la investidura d'Arimadas com a presidenta de la Generalitat. Per contra, els Comuns van mantenir una actitud més predisposada al diàleg amb la majoria independentista, a l'espera d'observar la seva evolució i les possibilitats que la distància entre blocs es relaxés. Per això, durant el procés de negociacions parlamentàries, Xavier Domènech, president del grup parlamentari de CeC-Podem, va advocar per la configuració de majories transversals que comptessin amb independentistes i no independentistes, i que incloguessin des del PSC fins la CUP. En aquesta perspectiva, es van mostrar disposats a formar govern amb ERC si aquest renunciava a seguir amb el procés¹⁹.

Com a prova d'aquesta predisposició, els Comuns es van abstenir en la votació del ple del Parlament del 17 de gener per facilitar que Roger Torrent (ERC) fos el president de la Cambra. Aquest posicionament permetia en paral·lel un acostament amb l'independentisme a l'Ajuntament de Barcelona, que fes possible l'aprovació dels pressupostos del govern de Colau. Aquest possible intercanvi de suports beneficiaria ambdues parts, després que el trencament del pacte municipal amb el PSC deixés Colau en una minoria molt precària. Alhora, els independentistes ampliaven els seus possibles suports al Parlament, tot evitant dependre exclusivament dels vots de la CUP. Tot i que aquest intercanvi de suports no acabà concretant-se de forma substantiva en la resta de l'any²⁰, aquest escenari alternatiu es mantingué com a possibilitat a l'espera que el proper cicle electoral li ampliés la base electoral per fer-lo possible.

¹⁸ Veure Anuari ICPS del 2017, pp. 107 i ss.

¹⁹ El país, 27 de març del 2018. Enllaç: https://cat.elpais.com/cat/2018/03/27/catalunya/1522177086_590289.html

²⁰ Finalment, ni CeC-Podem votaren a favor del nou President Quim Torra, ni els grups independentistes donaren suport als comptes municipals de Barcelona.

El procés intern a Podem Catalunya

A banda del context, els problemes organitzatius interns de l'espai de l'esquerra alternativa van limitar enormement la seva capacitat d'actuació, per manca d'unitat interna i de continuïtat dels lideratges. El principal obstacle continuava sent la fallida integració de Podem a Catalunya en Comú. Després de la dimissió forçada d'Albano Dante Fachín com a secretari general de Podem al novembre del 2017, s'havia obert una nova oportunitat per reconduir les relacions entre les dues organitzacions. En aquest mesos d'interinitat, la formació havia estat en mans d'una gestora, tenint com a representants més visibles a Vicenç Navarro i la diputada al Parlament, Jessica Albiach.

El procés de primàries obert per renovar la cúpula de Podem tingué lloc entre el 7 i l'11 d'abril, quan, a més de votar-s'hi el càrrec de secretari general, s'escolliren els integrants del Consell Ciutadà autonòmic i la Comissió de Garanties. El 28 de febrer Xavier Domènech havia anunciat que es presentaria com a candidat a l'elecció interna del nou secretari general de Podem. Domènech ja ocupava el càrrec de coordinador general de Catalunya en Comú en aquell moment, i era el cap del grup parlamentari al Parlament, a més de constituir una de les figures de referència per a Pablo Iglesias a Catalunya. Per això, la seva candidatura comptava amb tot el suport de la direcció estatal. D'aquesta forma intentava exercir un paper més actiu que canalitzés i controlés els desitjos d'autonomia de la branca catalana per tal que no frustressin aquesta vegada la integració a CeC.

Tanmateix, aquests intents no van impedir el rebrot de les tensions internes a Podem Catalunya, ja que la candidatura de Domènech era percebuda pels sectors crítics amb l'estratègia d'integració, com una forma de CeC de fer-se amb el control de Podem. Per contrarestar aquest moviment, Noelia Bail, exdirigent de Podem en l'etapa de Dante Fachín (amb qui havia ocupat la secretaria de Feminisme i Coordinació Interna) també va anunciar que es presentaria a les primàries per optar a l'elecció de la secretaria general, liderant la candidatura de *Som Podem*. Aquesta candidatura estava impulsada des de les bases del partit i comptava amb el suport dels cercles de Barcelona, Tarragona o la comarca del Vallès entre d'altres.

Dels 57.592 inscrits a Podem Catalunya, dels quals menys de la meitat es consideraven actius (25.718), per haver participat en alguna votació en l'últim any, van acabar votant 6.809 membres. El resultat van donar una victòria aclaparadora de Domènech, que rebé 4.771 vots, el 72,7% del total de participants. A més, va obtenir 41 dels 44 integrants del Consell Ciutadà Autonòmic, el que li deixava les mans lliures per als seus plans d'integració a CeC.

No obstant, altres obstacles van impedir avançar en aquest procés, vinculats també a la creixent divisió dintre dels Comuns, i que va acabar provocant la dimissió de Domènech i la renúncia a tots els seus càrrecs a principis de setembre (veure més endavant). Aquesta renúncia va forçar una nova elecció interna a Podem els dies 20 i 23 de setembre per renovar el càrrec de secretari general de la formació. En un context de major fragmentació interna (set candidatures van obtenir el nombre d'avalos suficients per concórrer a l'elecció), Noèlia Bail va derrotar aquest cop el candidat proper a Domènech, Jaume Durall, secretari d'organització fins aquell moment, amb el 32% (2.305 vots) del total de 7.422 participants. Aquesta derrota de la posició oficialista i la crisi oberta als Comuns van deixar en el congelador el procés d'integració d'aquest espai polític.

Les tensions en el si del comuns

Els resultats del 21-D no van respondre a les expectatives que van impulsar l'artefacte polític impulsat per Ada Colau inspirat en l'èxit de Barcelona en Comú²¹. Certament, el context de polarització en el qual s'havia instal·lat la política catalana no afavoria aquelles forces que buscaven representar espais intermedis en matèria d'identitat i organització territorial. Per això, en les setmanes posteriors a les eleccions, el paper de CeC es posà en qüestió. El corrent *Comuns federalistes*, integrat a CeC i que es nodria principalment de militants d'ICV i de BeC (propers a Colau) obertament contraris a la independència, demanà a la direcció del partit revisar la seva estratègia i fer autocrítica dels resultats del 21-D. En particular, criticaven la proposta de Domènech de disputar-li a ERC l'espai d'esquerra sobiranista i de cercar un front democràtic amb els independentistes per denunciar l'autoritarisme de l'Estat. El corrent, però, també es mostrava crític amb el model organitzatiu de CeC i la seva feblesa fora de Barcelona, alhora que reclamava major èmfasi en l'aposta per un model d'Estat federal i plurinacional com a solució al debat territorial²². Apareixien com a representants destacats del corrent Maribel Ibáñez, Inés de Gispert, Roman Ceano i José Luís Atienza.

Aquestes discrepàncies prengueren cos en el procés de renovació de la direcció de CeC, provisionalment en el càrrec des de la formació del partit l'any anterior. El procés d'eleccions internes per escollir els nous càrrecs de l'executiva i de la coordinadora tingué lloc entre el 21 de juny i 2 de juliol del 2018. S'hi presentaren tres candidatures: *Construïm en Comú*, la candidatura lidera-

²¹ J. Rodríguez Teruel (2016): "De ICV a Podemos y Barcelona en Comú: la recomposición del espacio de la izquierda alternativa en Cataluña", a J. Marcet i L. Medina, eds., *La política del proceso: actores y elecciones (2010-2016)*. Barcelona: ICPS.

²² El País, 2 d'abril del 2018. Enllaç: https://elpais.com/ccaa/2018/04/02/catalunya/1522696796_688449.html

da per Xavier Domènech i Ada Colau; *Desbordem*, el grup anticapitalista liderat per Sònia Farré (diputada al Congrés dels Diputats); i *Comuns federalistes*, els crítics encapçalats per José Luís Atienza (extinent d'alcalde de Viladecans).

De fet, la confecció de la candidatura oficialista *Construïm en Comú* va confrontar, d'una banda, els independents de l'òrbita de Xavier Domènech, que comptaven amb la complicitat de la direcció d'EUiA i càrrecs territorials, i de l'altra, la direcció d'ICV i una part de la cúpula de BeC. Mentre que el sector de Domènech advocava per un partit més sobiranista, el seu oponent intern buscava allunyar-se'n i marcar diferències amb els independentistes. Aquest darrer sector no sobiranista va maldar per confeccionar un llista per a les primàries, igualment liderada per Domènech, però amb noms clarament menys sobiranistes, com Lucía Martín (portaveu d'ECP al Congrés i membre de BeC), Candela López (d'ICV) o Susana Segovia (diputada al Parlament i dirigent de BeC), mentre que s'oposava a la inclusió d'Elisenda Alamany (portaveu del partit al Parlament), amb qui Domènech havia pretès inicialment formar tàndem. Finalment, la candidatura es pogué tancar amb la inclusió d'Ada Colau com a figura de consens i en substitució d'Elisenda Alamany com a número dos.

En l'elecció interna va participar el 35,87% (3.620 votants) dels 9.088 inscrits. *Construïm en Comú* obtingué 2.099 vots (64,9%), per davant dels federalistes (681 vots, 21,1%) i dels anticapitalistes (450 vots, 13,9%)²³. Com a resultat, la nova executiva quedà integrada per 20 membres de *Construïm*, 6 de *Comuns federalistes* i 4 de *Desbordem*.

Malgrat la victòria, el procés posà de manifest la força dels sectors crítics amb la línia sobiranista de Domènech, de la qual també se'n desmarcava cada cop més visiblement Ada Colau. El desgast personal provocat per aquestes disputes, també per la situació interna a Podem i, en general, l'acumulació de càrrecs davant d'un cicle electoral imminent van provocar la decisió de Domènech de renunciar a totes les seves responsabilitats i apartar-se de la primera escena política, només tres anys després d'haver-hi arribat. Aquesta sortida, que posà en evidència la precarietat dels equilibris en aquest espai polític, forçà al seu torn la renovació dels càrrecs que deixava Domènech. Per evitar que les fissures es reobriessin en una nova disputa pel poder, Colau impulsà una reorganització de les funcions deixades per Domènech, distribuint-les entre els principals corrents. La diputada Jéssica Albiach, de Podem i favorable a la integració a CeC,

²³ El País, 3 de juliol del 2018. Enllaç: https://elpais.com/ccaa/2018/07/03/catalunya/1530630588_886390.html

es va convertir en la nova presidenta del grup de Catalunya En Comú Podem al Parlament, mentre que Alamany continuaria de portaveu del grup. Igualment, Colau proposà una coordinació general col·lectiva, integrada per Ramon Arnabat, Candela López (d'ICV) i ella mateixa. Tanmateix, aquesta proposta generà oposició entre els independents de l'executiva que simpatitzaven amb Domènech i en la direcció de EUiA, liderada per Joan Josep Nuet com a secretari general, i que s'oposà a l'entrada de Joan Mena, com a representant d'EUiA, en la coordinació coral proposada per Colau.

El nou reajustament havia de servir per afrontar amb unitat un difícil cicle electoral, on Podemos i les seves confluències al conjunt d'Espanya anaven a la baixa a les enquestes, perjudicades per un retorn de votants al socialisme. Però la crisi va posar de manifest fallides estructurals en l'articulació del nou partit, encara en vies de consolidació: desacords en l'estratègia respecte a l'independentisme, manca d'avenç de la integració de les forces originàries dins de CeC, particularment evident en el cas de Podem, i excessiu pes de Barcelona en l'organització, com a reflex del paper cabdal que Colau i el govern municipal de la capital continuaven tenint en el si del nou partit.

La prova de la provisionalitat d'aquests acords es manifestà poques setmanes després, quan a finals d'octubre s'anuncia la constitució d'una nova plataforma política, *Sobiranistes*, impulsada pels sobiranistes de CeC i orientada a bastir acords amb ERC de cara al nou cicle electoral. Comptà amb el suport d'Elisenda Alamany, Joan Josep Nuet i Dolor Sabater (exalcaldessa de Badalona) entre d'altres, i va rebre les simpaties des de sectors d'EUiA, de Desbordem, dels anti-capitalistes de Podem i exmembres de l'equip de Xavier Domènech. Aquest anunci acabà provocant la destitució de Marc Grau, molt proper a Alamany, com a coordinador del grup parlamentari i pocs dies després, la sortida de la pròpia Alamany, que renuncià al càrrec de portaveu de CeC-P al Parlament, però mantingué l'escó.

Àmbit local



La gestió en el centre del debat, el retorn del pèndol?

■ **Esther Pano, Maria Barbal, Luca Reventós, Jaume Magre**

Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals

En la definició dels municipis sempre s'aprecia una certa confusió en els límits difusos entre la política i l'administració. Tant és així que sovint no es parla de governs sinó d'administracions. Aquesta construcció marca sovint la forma d'entendre els municipis i els apropa a una concepció de prestadors de serveis públics que, de fet, és habitual en altres estats del nostre entorn com seria el cas dels països escandinaus on els municipis són els responsables de bona part del desplegament de l'estat del benestar. Així, els aspectes vinculats a la gestió i administració han generat una atenció i interès rellevant, i les pròpies organitzacions municipals han desenvolupat un paper particularment actiu en la implantació de noves tècniques i instruments de gestió pública. En aquest context, la gestió sovint rep una valoració política i la política es manifesta mitjançant aspectes propis de la gestió.

Aquest mandat, que acabarà el 2019, ha estat una bona mostra de la importància estratègica de la gestió en l'àmbit municipal. El mandat anterior, 2011-2015, es va veure particularment afectat per l'aprovació de nombrosa normativa vinculada als paquets de polítiques d'austeritat impulsats des de les institucions europees. Els temps habituals del funcionament de les administracions públiques pot implicar que, tot i que una circumstància es doni en un moment determinat, el seu efecte en termes materials i pressupostaris s'aplaci. Així, tot i que es podria situar l'inici de la crisi econòmica entre el 2008 i el 2010, bona part de les mesures titulades de sostenibilitat i racionalitat no s'apliquen de forma immediata.

Aquest seria el cas de la reforma de la Llei 7/1985, Reguladora de Bases del Règim Local (en endavant LRBRL) que es va aprovar a les acaballes de 2013 amb el títol de Llei 27/2013 de Racionalitat i Sostenibilitat de l'Administració Local (en endavant LRSAL) després d'un llarg procés de redacció que va implicar canvis substancials en el seu contingut. De fet, el capítol específic de govern local de l'Anuari Polític de Catalunya de 2013 es dedicava particularment a aquesta qüestió.

Un dels aspectes significatius que emergia de la LRSAL era l'accent en l'ús de mecanismes de gestió vinculats a la iniciativa privada. En realitat, les redaccions prèvies que no van arribar a materialitzar-se en forma d'avantprojecte, havien estat encara més evidents en aquesta intenció. Així, les progressives versions dels esborranys van modular aquesta aspiració però, de fet, el preàmbul va mantenir la següent expressió:

“Finalmente, para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas. Asimismo, se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.” (Preàmbul, LRSAL)

En resum, l'aspiració de la norma en termes de facilitar i fomentar la iniciativa privada, així com incorporar elements de concurrència i mercat en alguns espais propis de la provisió municipal era evident. El mandat municipal afrontava, doncs, la darrera etapa amb uns certs elements contextuais que semblaven decantar-se cap fórmules de prestació i provisió que impliquessin la intervenció de la iniciativa privada.

En termes pràctics, la intervenció dels privats en la prestació i provisió de serveis públics no és un fet de nova implantació. De fet, la normativa administrativa espanyola i catalana preveïen fórmules diverses mitjançant les quals un privat podia participar en la prestació d'un servei. Aquestes pràctiques han estat habituals. El text de la LRSAL, per tant, no feia més –ni menys–, que materialitzar una aspiració i posicionar-se respecte una de les alternatives previstes. Tot i que l'aspiració a què fem referència es podria concretar de formes diferents, a la pràctica, el mecanisme més immediat podien ser les fórmules de prestació indirecta. És a dir, aquelles figures que suposen la participació d'un privat en la prestació del servei públic, sota tutela i responsabilitat, en aquest cas, dels municipis.

Ara bé, el context polític posterior a les eleccions de 2015 va posar de manifest, en canvi, un interès creixent per efectuar el camí invers. És a dir, l'inici de mandat feia emergir plantejaments que defensaven justament la preferència per la gestió directa dels serveis públics i incorporaven propostes en aquesta línia en els plans del mandat que s'iniciava. L'any 2018 ha estat el darrer any d'aquest període, previ al 2019 que tornarà a ser any electoral en l'àmbit municipal. És doncs,

un molt bon moment per fer una anàlisi de quina és la situació de tancament i si, com podia semblar per la repercussió mediàtica del discurs, el mandat 2015-2019 ha estat el mandat de la remunicipalització.

REMUNICIPALITZAR O NO REMUNICIPALITZAR, ÉS REALMENT AQUESTA LA QÜESTIÓ?

El terme remunicipalització en el nostre context suposa una aplicació directa d'una realitat que emergeix en altres països, particularment França i Alemanya, però que no trobaria una translació exacta. El terme remunicipalització en el context europeu fa referència a la reversió d'un servei que havia estat responsabilitat pública i que, a partir d'un moment determinat, es trasllada al funcionament d'acord amb principis i regles de mercat. El plantejament originari, per tant, suposa que els municipis havien perdut de forma completa la titularitat del servei i, en conseqüència, aquella matèria es presta per entitats privades i en règim de lliure concurrència. D'aquí el concepte "re-municipalitzar": és retorna al municipi (entès com a sector públic) alguna activitat que ja no és competència seva (sinó que està en règim de mercat).

Aquest plantejament estricte, però, no sol ser l'habitual en el context català i, de fet, el terme s'ha fet servir de forma més genèrica, també en països del nostre entorn. El concepte remunicipalització ha passat a identificar el trànsit de formes de prestació de serveis que impliquen un privat d'una forma o una altra, a fórmules que suposen que el sector públic és l'únic agent en la prestació del servei. Cal tenir present que, en el cas català, els serveis a què fem referència mai havien abandonat la cartera de responsabilitats públiques. Es tracta de serveis que sempre s'han mantingut sota la tutela i responsabilitat municipal, tot i que pot haver figures de prestació que introdueixin la participació d'un privat. Dit d'una altra manera, es tractaria d'una entitat privada desenvolupant una activitat per indicació i sota criteris del sector públic.

Aquestes figures reben la denominació general d'externalització i estan regulades en les normatives de contractació –el Real Decreto Legislativo 3/2011, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (derogat), i la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, actualment vigent–. Es tracta d'una normativa complexa i molt específica que ofereix diferents alternatives per a la incorporació d'entitats privades en la prestació de serveis públics, entre altres àmbits.

És a dir, la translació del terme “remunicipalització” a la realitat catalana ha suposat un certa adaptació del seu significat. Si en els inicis en l'àmbit europeu el concepte feia referència a activitats que s'havien traslladat al mercat, amb la conseqüent pèrdua per part del sector públic de tota capacitat d'actuació, en el cas català (i espanyol) s'associa aquest terme amb qualsevol tipus de participació d'un privat en un servei públic que, en molts casos, suposa l'existència d'una externalització. Cal dir que aquesta evolució també s'ha donat a nivell europeu. Si originalment es parlava estrictament de canvis de règim (de mercat a públic), en l'actualitat la discussió sobre gestió indirecta (externalitzada) i directa s'ha reobert.

Aquest és un primer element no menor, ja que una part important de les justificacions per impulsar aquests processos en perspectiva comparada havia estat el sotmetiment a criteris de mercat d'activitats i béns que, d'una manera o una altra, es considerava que constitueixen béns de naturalesa sensible i la provisió dels quals ha de ser garantida. En el cas català, en canvi, aquesta provisió ja quedava sotmesa a criteris propis de la tutela pública i, de fet, les condicions en què es desenvolupa l'activitat es regeixen pel conjunt de normativa que regula els serveis públics –en alguns casos, de fet, considerats mínims obligatoris per la LRBRL–, la contractació pública, el Reglament d'Obres Serveis i Activitats (ROAS) i els propis plecs de clàusules i condicions de la contractació. L'únic cas que no entraria dins d'aquesta modalitat i s'apropa més al context originari europeu seria la provisió d'energia. Cal dir, però, que es tracta d'una activitat particular i l'únic ajuntament que ha impulsat una prestació pública en aquest àmbit ha estat l'ajuntament de Barcelona i sota unes condicions, encara, molt restringides.

Un altre element està vinculat a la pròpia extensió del fenomen de l'externalització o la gestió indirecta de les activitats i aquest també troba un cert paral·lelisme en els països de l'entorn. L'impuls que va prendre el debat podria suggerir que aquests serveis van ser traslladats a la gestió per part de particulars de forma massiva. Cal dir que és necessari introduir alguns matisos rellevants en aquest punt. De fet, en el tercer apartat d'aquest capítol es posa de manifest les clares diferències que es poden apreciar en funció del tipus de servei. En alguns casos, la gestió indirecta mai no ha estat la més habitual i, en general, els municipis de menor volum poblacional no semblen haver fet un canvi cap a la indirecta.

És a dir, hi ha molts elements que recomanen una anàlisi específica del fenomen que no sempre és completament anàleg als plantejaments originaris en l'entorn comparat. Tot i així,

l'impacte dels moviments favorables a la remunicipalització són evidents. Ho il·lustra, per exemple, els resultats d'un projecte europeu dirigit a alcaldes i alcaldesses de 27 països. En el cas espanyol, el qüestionari es va adreçar als municipis de població superior als 10.000 habitants¹. D'acord amb les dades d'aquest projecte, els alcaldes espanyols i catalans se situaven per sobre de la mitjana europea pel que fa a la seva visió de la reducció de l'externalització.

Els motius que poden estimular aquest tipus de processos són diversos i podrien estructurar-se en diferents plantejaments. D'una banda, hi hauria un conjunt de circumstàncies vinculades al desenvolupament material del contracte i de les dificultats que pot implicar la relació amb els contractistes. Cal tenir present que, tot i que existeix àmplia regulació sobre aquesta matèria, el funcionament no sempre és pacífic i les relacions poden entrar en situacions de conflictivitat que poden no ser fàcils de resoldre. D'altra banda, tant en l'estudi europeu com en un projecte impulsat per la Fundació Carles Pi i Sunyer que analitza les remunicipalitzacions en els ajuntaments espanyols de més de 50.000 habitants, apareixen elements vinculats al control i als costos. És a dir, es considera que la intervenció d'un privat pot implicar un increment dels costos, atès que caldrà preveure el benefici empresarial, i que el sector públic pot perdre control, en termes d'informació i capacitat d'intervenció en la provisió. Un altre gran espai d'arguments favorables se centraria en l'àmbit del compromís polític. Les tres línies es juxtaposen en alguns punts i sovint poden plantejar-se de forma conjunta. És a dir, pot haver-hi remunicipalitzacions que responguin únicament a elements vinculats al procediment tècnic i normatiu, d'altres que es plantegin com una qüestió de costos o de control de la prestació, o que es justifiquin essencialment per un compromís polític adquirit per un equip de govern, però el més habitual és que coincideixi més d'una d'aquestes circumstàncies.

Aquest fet ens porta a pensar que les remunicipalitzacions han estat un fenomen vinculat a contextos i circumstàncies diferents que comparteixen alguns elements però que, alhora, posen de manifest diferències i peculiaritats pròpies de cada cas. En resum, potser la qüestió no era sempre específicament remunicipalitzar com a resposta immediata sinó atendre a les diferents casuístiques i situacions particulars.

¹ Per a més informació sobre aquest projecte, es pot consultar l'obra editada Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., Reynaert, H. (2018) *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, London: Palgrave Macmillan.

CANVIS I CONTINUÏTATS EN LA FORMA DE GESTIÓ

Un primer element per tal de poder entendre l'abast efectiu i potencial de les remunicipalitzacions és explorar quina és la situació de prestació inicial. És a dir, analitzar l'evolució de la gestió directa i indirecta, valorar la seva extensió i si s'hi pot identificar una evolució. En aquest apartat s'analitzaran els canvis que s'han produït en la forma de gestió dels serveis en els municipis catalans en els últims deu anys per tal d'identificar si hi ha una tendència diferent al llarg del darrer mandat en el context econòmic i polític d'aquest període. Aquesta anàlisi es farà a partir de les dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer² (ObsCat). La taula 26 detalla els períodes de treball de camp i les dates de referència de la informació de població i pressupost per a cada edició de l'ObsCat. Cal tenir present que la informació recollida fa referència als municipis de població superior als 500 habitants fins l'edició de 2014 (ObsCat7) sense incorporar la ciutat de Barcelona per motius metodològics. A partir de l'edició de 2016 (ObsCat8) es van incloure també els menors de 500 habitants.

Taula 26. Edicions de l'Observatori de Govern Local

| Edició | Mandat | Any treball de camp | Data de referència població i pressupost |
|---------|-----------|---------------------|--|
| ObsCat4 | 2007-2011 | 2008 | 2007 |
| ObsCat5 | 2007-2011 | 2010 | 2009 |
| ObsCat6 | 2011-2015 | 2012 | 2011 |
| ObsCat7 | 2011-2015 | 2014 | 2013 |
| ObsCat8 | 2015-2019 | 2016 | 2015 |
| ObsCat9 | 2015-2019 | 2018 | 2017 |

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Des del punt de vista del context i dels discursos propis de les reformes de l'administració, cal dir que aquests deu anys han estat un període de trànsits. El segle s'iniciava amb discursos favorables a la col·laboració públic-privada, i sota aquesta terminologia genèrica, en el nostre context solien materialitzar-se mitjançant fórmules contractuals, tot i que no es podria considerar que

² Per a més informació sobre l'univers, les característiques i el nombre de municipis participants en cada edició, podeu consultar <https://pisunyer.org/observatori-de-govern-local/projectes/catalunya/2018>.

siguin sempre necessàriament conceptes sinònims. És a dir, durant els primers anys de segle, les tendències en gestió pública es mostraven favorables a les externalitzacions i als acords amb el sector privat per a la provisió dels serveis.

Segons s'avançava en la primera dècada, l'explosió de la crisi econòmica i les fórmules d'assistència imposades des de les institucions europees varen suposar la incorporació de criteris que prioritzaven l'estabilitat pressupostària i un control financer més rigorós. Aquesta realitat també es va reflectir en la reforma de l'article 135 de la constitució espanyola que consagrava aquests principis com a rectors de totes les administracions públiques, incloses les d'àmbit municipal, que va comportar una certa revisió de l'estatut jurídic dels governs locals que, a més no només va afectar Espanya, sinó que va ser una tendència estesa per diversos països del nostre entorn. En el cas espanyol, un dels fruits d'aquesta revisió va ésser la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL). En el seu preàmbul, la LRSAL indicava com a principals objectius la clarificació de les competències municipals, la racionalització de l'estructura organitzativa de l'administració local, garantir un major control financer i pressupostari i, finalment, afavorir la iniciativa econòmica privada.

Influïts per aquestes exigències al sector públic i per fer front a aquest nou escenari econòmic, alguns municipis varen optar per diferents opcions com podrien ser prescindir d'alguns serveis no obligatoris, augmentar els preus públics o externalitzar serveis, entre d'altres mesures. De fet, durant la sisena edició de l'Observatori es van realitzar preguntes específiques per analitzar l'impacte d'aquest nou context en alguns serveis municipals. La taula 27 recull els resultats a aquesta bateria de preguntes. Les dades mostren una tendència a l'estabilitat amb alguns matisos rellevants com seria la reducció de la provisió en algunes activitats definides com a bàsiques i d'obligatòria prestació per a tots els municipis. Alhora, en el sentit contrari, algunes actuacions, en concret les ajudes d'emergència i els serveis socials, van experimentar increments que són coherents amb la tipologia de servei i el context econòmic i social. Val la pena fer esment del cas de les ajudes d'emergència que van presentar augments en el 40,5% dels ajuntaments que van respondre. El tancament de serveis va ser una opció residual, i va afectar sobretot a serveis no obligatoris, com per exemple, les escoles de música i ensenyaments artístics, les biblioteques o els serveis d'habitatge.

En termes generals, doncs, la taula 27 posa de manifest una certa voluntat per mantenir els serveis i reajustar-los a les necessitats i al context, bé mitjançant una certa reducció, bé mitjançant

l'increment dels preus o bé, fins i tot, incrementant els serveis si era necessari. Les opcions més disruptives –el tancament i l'externalització– presenten variacions poc rellevants. És a dir, els municipis no sembla que incorporessin l'externalització com una fórmula per fer front als constryiments pressupostaris.

Taula 27. Modificacions que es varen aplicar en la prestació de serveis públics amb motiu de la LR-SAL (municipis majors de 500 habitants, 2012)

| | Tancament del servei | Externalització | Reducció del servei | Increment del preu públic | Es manté igual | Increment del servei |
|--|----------------------|-----------------|---------------------|---------------------------|----------------|----------------------|
| Enllumenat públic (n=518) | 0,0% | 2,5% | 32,4% | 0,4% | 65,1% | 1,5% |
| Recollida de residus (n=473) | 0,0% | 1,5% | 12,5% | 12,9% | 72,7% | 2,7% |
| Neteja viària (n=527) | 0,0% | 2,3% | 16,3% | 0,9% | 80,3% | 1,7% |
| Pavimentació (n=512) | 0,0% | 0,8% | 18,4% | 0,4% | 79,5% | 2,0% |
| Serveis socials (n=440) | 0,0% | 0,0% | 2,5% | 1,6% | 67,3% | 28,9% |
| Ajudes d'emergència (n=390) | 0,3% | 0,0% | 0,8% | 0,5% | 57,9% | 40,5% |
| Transport públic (n=268) | 2,2% | 0,7% | 7,5% | 2,2% | 83,6% | 3,7% |
| Habitatge (n=247) | 3,2% | 0,0% | 3,6% | 0,8% | 86,6% | 5,7% |
| Biblioteques (n=379) | 1,3% | 0,0% | 6,1% | 0,8% | 87,6% | 4,5% |
| Museus i centres cívics (n=423) | 2,4% | 0,2% | 6,4% | 1,9% | 85,3% | 4,3% |
| Equipaments esportius (n=486) | 0,2% | 0,6% | 3,9% | 5,1% | 84,2% | 6,2% |
| Escoles bressol (n=474) | 1,3% | 1,3% | 18,8% | 21,7% | 58,4% | 4,4% |
| Escoles d'adults (n=240) | 0,8% | 1,3% | 2,5% | 3,3% | 91,3% | 1,7% |
| Conservatoris i ensenyaments artístics (n=295) | 1,7% | 0,7% | 11,2% | 15,6% | 70,8% | 3,4% |

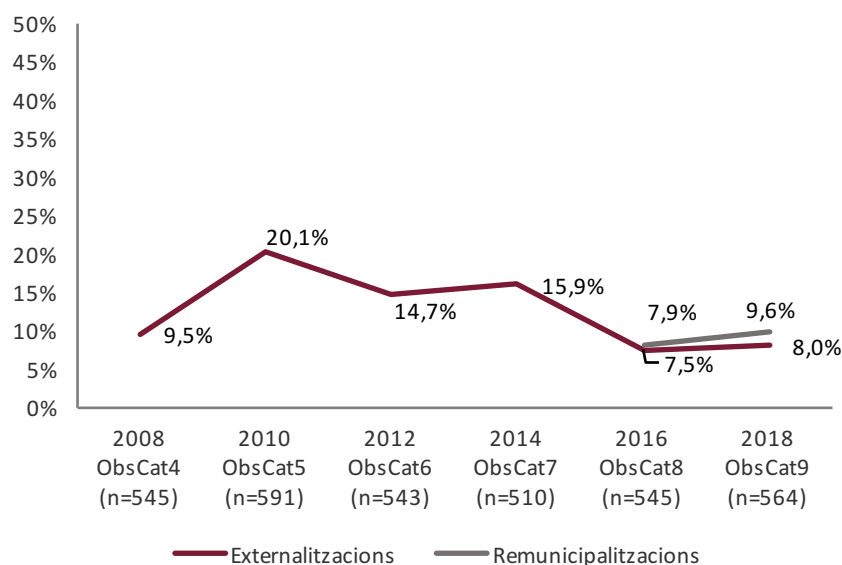
La n indica el nombre de municipis del quals prové la informació per a cada epígraf i sobre els quals s'han calculat els percentatges

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

Per fer seguiment de les formes de gestió, disposem d'altre tipus d'informació que permet fer una anàlisi de la seva progressió en els darrers anys. El gràfic 14 mostra l'evolució de les externalitzacions des del 2008. En aquest cas, els municipis participants responien a una pregunta específica sobre els trànsits de gestió directa a indirecta; és a dir, se'ls preguntava si havien externalitzat algun servei. D'acord amb aquesta informació, el nombre de municipis majors de 500 habitants que varen optar per aquesta modificació va passar del 9,5% el 2008 al 20,1% al 2010. Aquesta tendència s'estabilitza a partir de 2012, però no és fins al 2016 quan comencem a veure nivells d'externalització inferiors als

de 2008. Paral·lelament, les dades referents a les remunicipalitzacions, de les quals només disposem històrics des de l'ObsCat8 (2016) –fet, que també és il·lustratiu–, mostren una tendència a l'alça, però no amb un creixement tan elevat com el que varen tenir les externalitzacions entre el 2008 i el 2010.

Gràfic 14. Evolució dels processos d'externalització i remunicipalització (municipis majors de 500 habitants)



La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

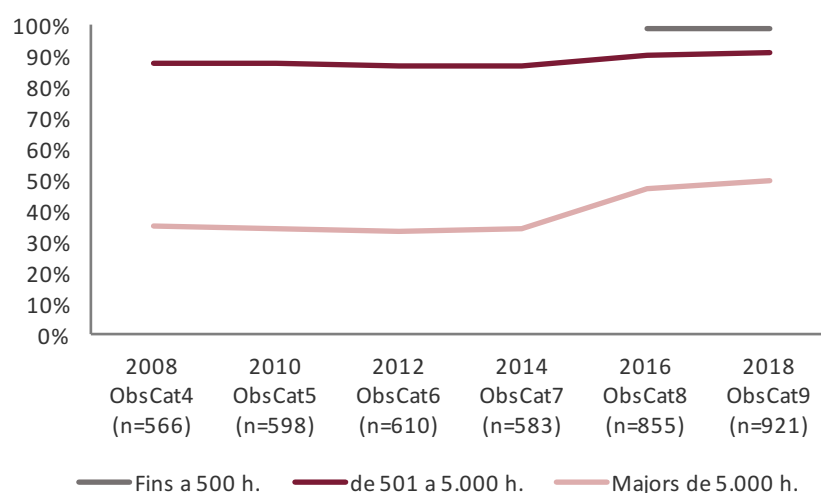
En aquest sentit, podríem considerar que si bé en els últims anys, el discurs sobre les remunicipalitzacions sembla haver pres força en el món municipal català, la seva aplicació no ha estat tan immediata. Cal tenir present que aquests processos no acostumen a ser senzills i es poden dilatar en el temps, també és comú que en alguns casos el debat sobre el que és exactament una remunicipalització hagi pogut influir en la resposta. El fet que alguns consistoris puguin ser reticents a identificar certs processos com a tals, pot fer difícil la delimitació del fenomen. D'altra banda, és important tenir en compte que elements com la grandària del municipi on es desenvolupa aquest procés, el volum de l'empresa prestatària, el tipus de servei que s'internalitza, i les circumstàncies específiques del procés, poden alterar molt l'impacte mediàtic i social de cada cas. Per exemple, el canvi en la forma de gestió per finalització del contracte d'un servei de reduïdes dimensions de volum i de cost en una localitat de poca població, no implicarà les mateixes repercussions que una finalització avançada per incompliments o si es tracta de serveis més sensibles, com podria

ser l'abastament d'aigua potable, i en uns municipis de grans dimensions. Sovint, els responsables de casos similars al primer esmentat poden fins i tot no considerar que han portat a terme una remunicipalització pròpiament entesa.

Els qüestionaris de l'Observatori ofereixen també informació mitjançant l'anàlisi específica de la forma de gestió dels serveis en cada cas concret. Per tal d'analitzar l'evolució de forma més detallada, hem considerat adient centrar-nos en serveis mínims i que, d'acord amb la literatura, presenten característiques que poden suposar certs beneficis en la seva gestió mitjançant fórmules contractuals. Són serveis, a més, que han ocupat bona part del debat públic en termes de remunicipalitzacions. En concret explorarem l'abastament domiciliari d'aigua potable, la neteja viària i la recollida de residus.

En el cas específic de l'abastament domiciliari d'aigua potable, tal i com es pot observar al gràfic 15, a menor volum poblacional més habitual és la gestió directa. L'evolució des de 2008 també reflecteix com en tots els trams poblacionals (tot i que en el cas dels municipis menors de 500 habitants només tenim dades des de 2016), després d'un període entre 2008 i 2014 en el qual hi ha un descens en la gestió directa, hi ha un retorn cap a aquesta forma de gestió a partir de 2016. Aquest increment s'aprecia de forma més clara en els municipis situats en el tram de població superior als 5.000 habitants; fet que té sentit, si tenim en compte que és el que presentava un major percentatge de gestió indirecta.

Gràfic 15. Evolució de la gestió directa del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable segons tram poblacional

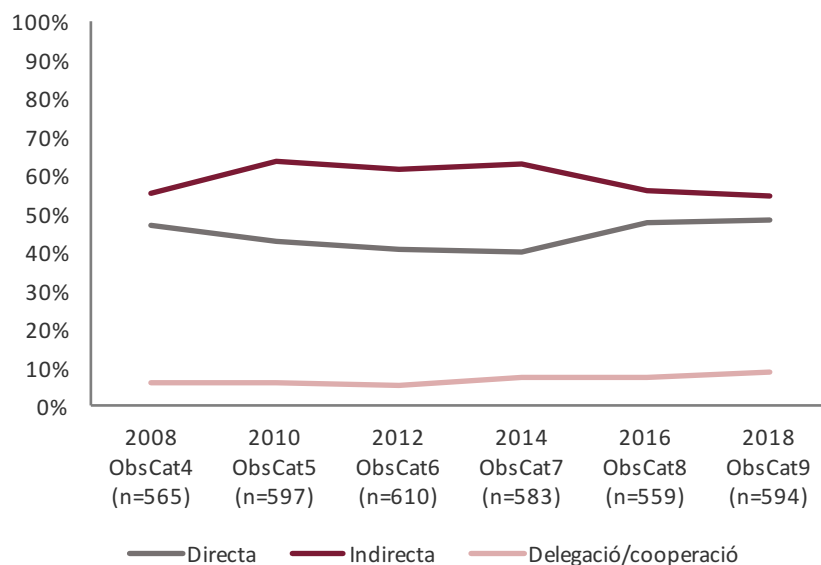


La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

El gràfic 16 mostra l'evolució de la forma de gestió del servei d'aigua potable de forma agregada (excloent els municipis de fins a 500 habitants), i també s'hi poden observar les mateixes tendències que en les dades dels gràfics 14 i 15.

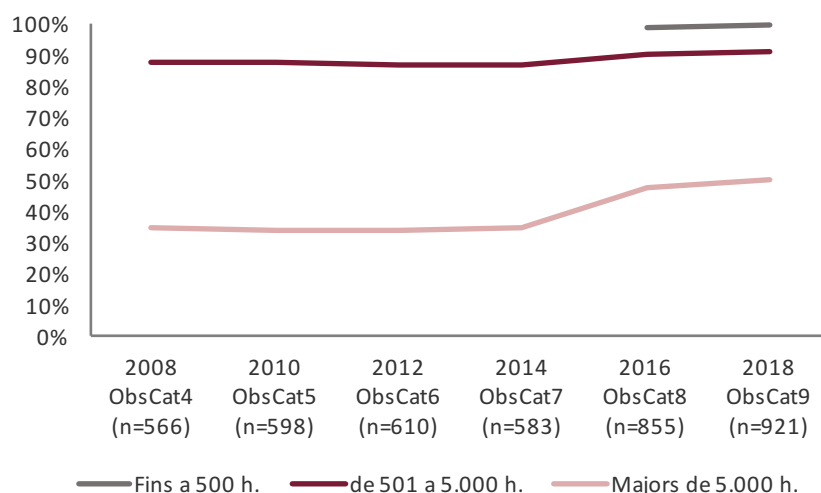
Gràfic 16. Evolució de la forma de gestió del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable (municipis majors de 500 habitants)



La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

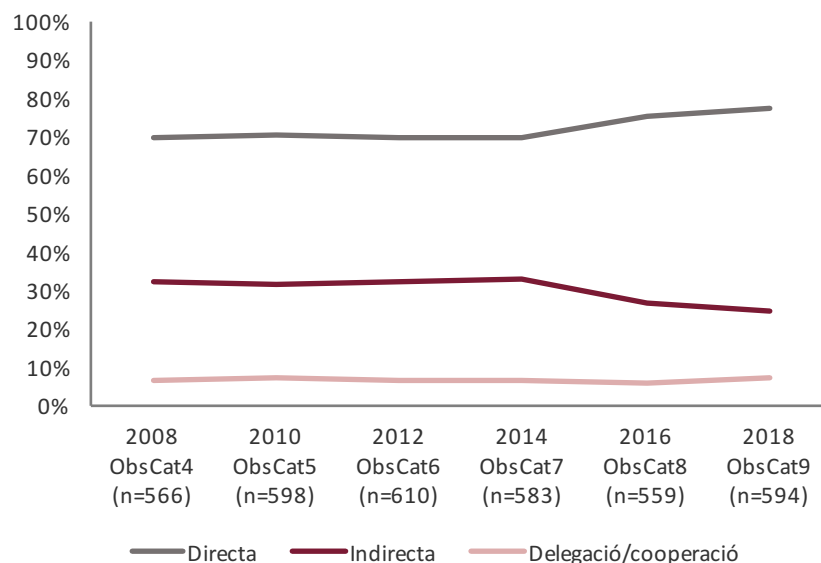
Pel que fa el servei de neteja viària, el gràfic 17 mostra que és un servei amb més tendència a la gestió directa que l'abastament domiciliari d'aigua potable. En el cas dels municipis majors de 500 habitants, després d'un discret augment de la gestió indirecta entre 2008 i 2014, es percep també un canvi a partir de 2016, especialment acusat en els municipis majors de 5.000 habitants. Els municipis més petits, de fins a 500 habitants, ja presentaven percentatges de gestió directa gairebé màxims i, per tant, el gràfic mostra que aquesta realitat no sembla haver canviat de forma rellevant.

Gràfic 17. Evolució de la gestió directa del servei de neteja viària segons tram poblacional

La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

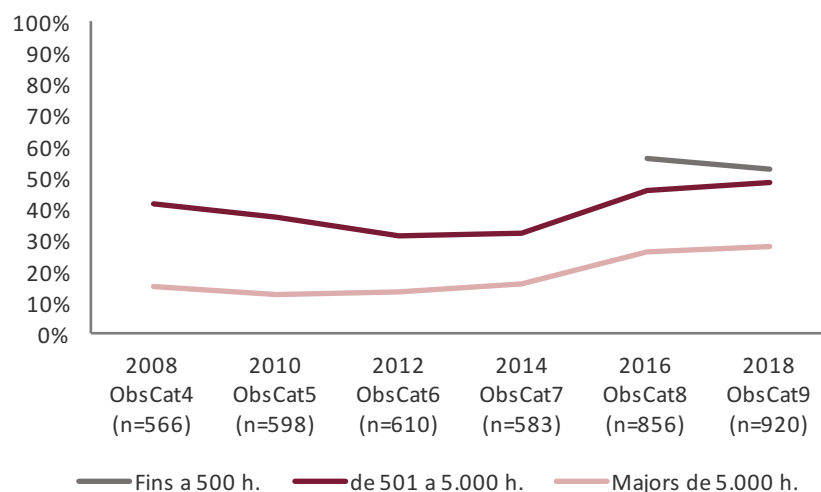
Al gràfic 18, les dades agregades referents a aquest servei també reflecteixen un increment de la gestió directa i un lleuger augment de les formes de delegació i cooperació, en detriment de la indirecta a partir de 2016. Tot i que a diferència de l'abastament d'aigua les dades mostren una línia molt estable en la forma de gestió entre 2008 i 2014. El creixement constant de les delegacions i altres formes de gestió cooperativa, com les mancomunitats o consorcis, també és visible en el cas de l'abastament domiciliari d'aigua potable, de fet aquesta ha estat una altra de les alternatives utilitzades per a alguns municipis per fer front als reptes d'aquesta última dècada.

Gràfic 18. Evolució de la forma de gestió del servei de neteja viària (municipis majors de 500 habitants)

La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

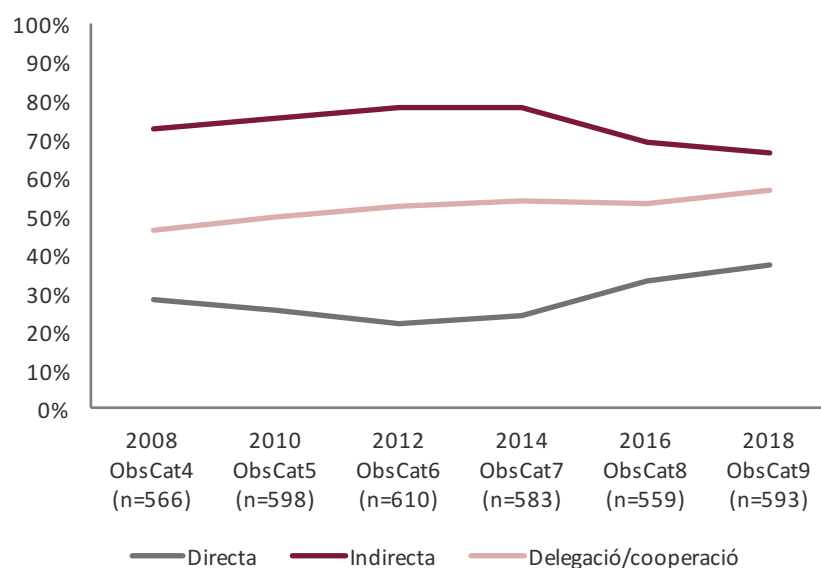
Pel que fa la recollida de residus és un servei també interessant per analitzar aquesta matèria atès que els nivells de prestació directa havien estat sempre més reduïts. El gràfic 19 mostra una tendència similar als casos anteriors amb una peculiaritat en els municipis de menor població on la gestió directa sembla disminuir en el període observat. Aquest reducció, però, no es vincula a canvis de forma de gestió cap a fórmules de gestió indirecta, sinó més aviat per la cerca de mecanismes de cooperació o delegació.

Gràfic 19. Evolució de la gestió directa del servei de recollida de residus segons tram poblacional

La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

A nivell agregat, predomina la gestió indirecta, però l'increment de la presència de la gestió mitjançant fórmules de cooperació o delegació s'aprecia de forma molt clara en el gràfic 20. De fet, la delegació o la cooperació són la segona opció més habitual amb una certa tendència a l'alça –de igual forma que la gestió directa–. La gestió indirecta és en aquest cas el mecanisme de gestió més habitual, però sembla manifestar un cert retrocés des de 2014, i coincidint amb aquest darrer mandat consistorial.

Gràfic 20. Evolució de la forma de gestió del servei de recollida de residus (municipis majors de 500 habitants)

La n indica el nombre de municipis

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

De forma global, doncs, els registres sobre la forma de prestació dels serveis semblen indicar una certa estabilització, o fins i tot retrocés de l'ús de formes contractuals. De fet, si bé és cert que es pot considerar que hi ha un desajust entre la intensitat del discurs sobre les remunicipalitzacions i la realitat conjunta en el món local català, les dades indiquen que després d'un període on varen predominar les externalitzacions, s'ha produït un cert canvi de tendència, més o menys discret depenent del cas, vers el foment de la gestió directa.

LES REMUNICIPALITZACIONS, DE LA TEORIA A LA PRÀCTICA

Per tal d'aprofundir una mica més en l'anàlisi d'aquests processos, els qüestionaris de l'Observatori de Govern Local havien recollit específicament aquesta temàtica. La informació recollida mitjançant la novena onada de l'Observatori de Govern Local (2018) i complementada i validada de forma posterior, ofereixen l'oportunitat d'aprofundir en l'abast d'aquests processos, d'identificar les tipologies de serveis i els municipis on s'han concentrat, així com explorar les fases i etapes del trànsit. En aquest cas, tot i que la ciutat de Barcelona no està inclosa en els treballs de camp habituals de l'Observatori, s'ha optat per incorporar-hi informació específica sobre aquesta temàtica.

La taula 28 mostra la distribució dels casos de remunicipalització identificats segons els trams poblacionals dels municipis i el nombre de municipis en cada cas i la fase o etapa del procés en què es trobaven en el moment de finalitzar el mandat. El tram de població en aquest cas s'han fet específicament per tal de permetre una millor visualització de l'activitat en aquesta matèria. La informació corresponent a la ciutat de Barcelona es mostra independent atès que es tracta d'un cas singular i que val la pena analitzar per separat.

Taula 28. Remunicipalitzacions per tram de població i fases del procés (mandat 2015-2019)

| Trams poblacionals | Municipis | Serveis Públics afectats | Fases | | |
|--------------------|-----------|--------------------------|---------|-----------|------------|
| | | | Iniciat | En procés | Finalitzat |
| Barcelona ciutat | 1 | 9 | 0 | 1 | 8 |
| Majors de 50.000 | 9 | 18 | 0 | 7 | 11 |
| De 20.001 a 50.000 | 6 | 10 | 1 | 1 | 8 |
| De 5.001 a 20.000 | 16 | 20 | 1 | 1 | 18 |
| De 1.001 a 5.000 | 15 | 15 | 1 | 3 | 11 |
| Fins a 1.000 | 10 | 11 | 1 | 2 | 8 |

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

Durant el mandat 2015-2019, d'acord amb la informació facilitada pels propis municipis, 83 serveis públics locals van ser sotmesos a un procés de modificació de la forma de gestió (d'alguna fórmula contractual o indirecta cap a alguna modalitat de gestió directa). Els municipis situats en el segment de localitats d'entre 5.001 i 20.000 habitants concentren més casos –acumulen vint serveis en procés de remunicipalització–. És, a més, el tram de població que presenta un nombre més elevat de finalitzacions (divuit dels vint). A tall d'exemple, es poden citar els casos de Cunit, que va remunicipalitzar les instal·lacions esportives, o La Bisbal d'Empordà, que ha fet front al canvi de gestió del servei d'abastament d'aigua potable a domicili. El següent tram per acumulació de casos seria el dels ajuntaments majors de 50.000 habitants –minoritaris en la planta territorial de Catalunya, però que concentren grans volums poblacionals–. En aquest cas s'aprecia un major nombre de processos inacabats. De fet, en termes generals, es pot observar que els municipis majors de 5.000 habitants presenten més activitat. Aquests municipis constitueixen una part minoritària del teixit municipal català però alhora concentren grans volums de població i també les institucions més capaces de poder impulsar processos interns sofisticats.

Més enllà d'aquests segments de municipis mitjans o grans, resulta també interessant observar que fins i tot les localitats amb poblacions situades per sota dels 5.000 habitants han impulsat processos de remunicipalització. En aquest cas, cal tenir present que, tot i ser els trams que acumulen major nombre de municipis, la tendència a la gestió directa és àmplia; en conseqüència, l'espai potencial per modificar la forma de gestió és menor atès que mai han estat espais d'externalització massiva. És a dir, és cert que és un nombre de localitats i serveis relativament limitat, però cal tenir present que la majoria mantenen formes de prestació directes i que són entitats amb capacitats d'actuació d'acord amb el seu volum.

La ciutat de Barcelona mereix un tractament diferenciat ateses les seves característiques particulars. En els darrers quatre anys, el consistori ha finalitzat vuit de les nou remunicipalitzacions plantejades. És un nombre relativament elevat i situa la ciutat de Barcelona com a impulsora d'aquesta tendència.

Pel que fa a la distribució dels serveis en els ajuntaments, els municipis menors de 5.000 habitants s'han centrat a reinternalitzar un sol servei, mentre que bona part dels municipis de major volum poblacional, amb el tram de 5.001 a 20.000 habitants com a punt d'inflexió, ho han fet amb més d'una prestació –de fet, fins a quatre, com Castelldefels o Cerdanyola del

Vallès—. És a dir, el nombre de serveis afectats per municipi augmenta progressivament amb el tram poblacional.

La taula 28 també mostra que la majoria dels procediments de remunicipalització ha finalitzat en aquests quatre anys: d'acord amb la informació de què disposem, la xifra s'eleva fins a 64, quinze encara es troben en procés; i només quatre continuen en fase d'inici. Són els municipis majors de 50.000 habitants, Barcelona inclosa, els que concentren més casos no finalitzats. Si bé és imprescindible atendre a les peculiaritats de cada cas concret, podem considerar que aquesta acumulació de processos inacabats en alguns trams pot estar vinculada a les dificultats afegides quan s'incrementa el volum prestacional, que pot suposar més dificultats materials, més capacitat de reacció per part dels contractistes, o altres circumstàncies relacionades amb el procediment administratiu.

L'anàlisi requereix també aturar-se en les tipologies d'activitats afectades en cada cas. La taula 29 ofereix informació sobre els tipus de servei que els consistoris han decidit remunicipalitzar.

Taula 29. Remunicipalització segons tipus de servei i tram de població del municipi

| Serveis Públics afectats | Municipis | | | Total |
|---|------------|---------------------------|------------------------|-------|
| | Barcelo-na | Majors de 5.000 habitants | Fins a 5.000 habitants | |
| Abastament domiciliari d'aigua potable | 1 | 9 | 15 | 24 |
| Manteniment i neteja d'instal·lacions municipals o espais públics | 1 | 8 | 2 | 10 |
| Escola bressol | 1 | 5 | 3 | 8 |
| Instal·lacions esportives | - | 7 | - | 7 |
| Recollida de residus | - | 6 | - | 6 |
| Serveis socials | 3 | 5 | - | 5 |
| Neteja viària | - | 2 | 2 | 4 |
| Jardineria | - | 2 | 1 | 3 |
| Servei d'aparcament en zona blava i zona verda | - | 3 | - | 3 |
| Deixalleria | - | 1 | 1 | 2 |
| Escola de música | - | 1 | 1 | 2 |
| Servei de grua | - | 2 | - | 2 |
| Serveis funeraris | - | 2 | - | 2 |
| Activitats d'informació i dinamització ciutadana | - | - | 1 | 1 |
| Enllumenat públic | - | 1 | - | 1 |
| Gestió tributària | 1 | 1 | - | 1 |
| Salut pública | 1 | 1 | - | 1 |
| Serveis de comunicació audiovisual | 1 | 1 | - | 1 |

Font: Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer

El servei públic més freqüent és el d'abastament domiciliari d'aigua potable, seguit a una certa distància pel manteniment i neteja d'instal·lacions municipals o espais públics. Les escoles bressol i les instal·lacions esportives també han estat objecte de canvis de forma de gestió, tot i que ja de manera menys habitual, i la resta de serveis presenta processos de forma més puntual. En qualsevol cas, el servei d'abastament d'aigua potable és clarament el més recurrent d'entre els remunicipalitatzats. Aquest servei, definit com a mínim obligatori en l'article 26.1 de la LRBR, és de prestació bàsica a tots els municipis i ha ocupat el centre del debat entorn les remunicipalitzacions, no només a Catalunya sinó també a la resta de municipis de l'Estat i de l'entorn europeu. L'agenda, en aquest cas, ha estat influenciada pel que s'ha anomenat "onada" de retorn de l'aigua a la gestió directa. No és objecte d'aquest capítol aprofundir en les causes que han impulsat aquesta tendència que té implicacions molt diverses; ara bé, ja en l'Anuari Polític 2017 s'apuntava un lleuger creixement de les formes de prestació directa del servei d'abastament d'aigua davant de la posada en qüestió dels mecanismes de gestió indirecta, intencionadament afavorits en la redacció de la LRSAL.

Si s'analitza la relació entre la mida poblacional i els serveis afectats més freqüents, s'observa que per als municipis menors de 5.000 habitants, l'abastament d'aigua a domicili és de llarg el més freqüent (més de la meitat dels casos) seguit, a molta distància, de les escoles bressol. Pel que fa als municipis majors de 5.000 habitants, en canvi, la variabilitat en relació als serveis és més elevada. En aquest cas, l'abastament d'aigua és també el més comú, tot i que molt allunyat del protagonisme que manifestava en els municipis de menor població, seguit pel manteniment i neteja d'instal·lacions municipals o espais públics, les instal·lacions esportives, i altres serveis, com ara la recollida de residus, les escoles bressol o activitats concretes vinculades als serveis socials, tots ells en magnitud molt més similars. No s'aprecia, per tant una acumulació tan clara en una activitat concreta, sinó més aviat processos que poden afectar serveis i prestacions de característiques molt diferents. En contrast amb els trams inferiors, i tenint present l'augment dels volums prestacionals, els municipis es plantegen reinternalitzar serveis o parts dels mateixos que presenten més complexitat –com podria ser la recollida de residus– i que són més intensius en personal –seria el cas de les escoles bressol o les activitats en l'àmbit dels serveis socials.

De nou, Barcelona constitueix un cas fora de les dinàmiques habituals, ja que ha remunicipalitzat vuit serveis, un més es troba en procés, i ha impulsat altres projectes d'intervenció

de l'administració en sectors com la comercialització d'energia elèctrica –amb la creació de l'operadora Barcelona Energia–, amb processos oberts com podria ser el de l'abastament d'aigua potable i ha obert el debat en d'altres com els serveis funeraris –amb el projecte inacabat de funerària pública.

EL CAMÍ DE RETORN: DIFICULTATS I INCERTESES

L'anàlisi de la informació i el propi procés de validació de les dades permeten identificar alguns dels elements que caracteritzen aquests procediments i que intervenen en la seva tramitació i en les seves possibilitats d'èxit. Una primera observació necessària fa referència al volum. Si bé el nombre global de remunicipalitzacions no podem dir que posi de manifest l'existència d'una tendència generalitzada, l'activitat en aquest àmbit ha estat notable, sobretot si es compara amb les lògiques que s'havien donat en períodes anteriors. Alhora, el nombre de processos que s'han iniciat i han finalitzat al llarg del mandat no és negligible i, val la pena destacar, que la majoria dels processos iniciats han pogut ser completats.

Aquesta darrera no és una observació menor perquè hi havia elements que podien conduir a resolucions en sentit contrari; és a dir, al bloqueig o prolongació en el temps d'aquestes tramitacions. Cal tenir present que l'absència d'orientacions tècniques i d'una diagramació concreta del procediment tècnic i administratiu per plantejar un procés d'aquesta magnitud pot disminuir les opcions d'èxit i entorpir el correcte desenvolupament. La normativa i les regulacions han tendit, fins el moment, a aclarir i detallar el procediment necessari per transformar les gestions directes en indirectes, és a dir, externalitzar. En canvi, el procés invers havia estat molt menys tractat i sovint planteja dubtes, incerteses i dificultats que no són fàcilment resolubles.

L'anàlisi per fases dels processos de remunicipalització (taula 28) posa de manifest que el major nombre de tramitacions pendents es troben en serveis de municipis majors de 50.000 habitants. Es tracta d'ajuntaments singulars dins del mapa municipal català i amb més capacitat tècnica que altres ens locals que, en canvi, no han pogut completar alguns processos iniciats. En aquest cas, val la pena apuntar alguns elements: en primer lloc, la major complexitat dels serveis considerats; en segon lloc, els volums prestacionals i en conseqüència la ti-

pologia d'empresa que habitualment desenvolupava l'activitat i, en tercer lloc els components de tipus polític.

En efecte, a les dificultats tècniques d'un procés d'aquestes característiques cal afegir les necessitats d'acord en els òrgans plenaris i els difícils equilibris en alguns governs. Després de consultar alguns Ajuntaments majors de 50.000 habitants que no han finalitzat la remunicipalització dels seus serveis en cap moment del mandat, s'han pogut constatar les complexitats derivades de les dinàmiques de govern i oposició en plens més plurals o les fluctuacions en les pròpies actuacions del govern municipal en determinades fases del procediment.

Es tracta d'un procés sofisticat, la complexitat del qual s'incrementa a mesura que augmenta les dimensions. Les interaccions entre les parts que protagonitzen una remunicipalització – forces polítiques al govern i a l'oposició, estructura administrativa, empresa concessionària, possibles grups de pressió en un sentit o l'invers, entre d'altres– manifesten l'existència d'un desplegament de política pública complex i que presenta els seus propis elements d'equilibris i contrapesos en els sistemes institucionals.

En sentit invers, en canvi, els municipis de menor grandària han estat capaços de finalitzar amb èxit –al menys pel que fa a la tramitació– processos amb serveis sensibles, com seria el cas de l'aigua. En aquest cas, sembla que un aspecte determinant ha estat l'existència de xarxes de suport que han ofert recolzament tècnic i, alhora, la disponibilitat de mecanismes prestacionals alternatius que, permetien abandonar les fórmules contractuals sense que aquest fet impliqués una absorció completa dels recursos per a la prestació per part dels consistoris. És a dir, un trasllat de la gestió indirecta cap a fórmules de gestió cooperatives.

En aquests casos, la manca de dimensió i capacitat dels municipis ha estat compensada per mecanismes de recolzament extern i, alhora, sovint han trobat menys resistència, tant pel fet que es tracta de volums de prestació relativament reduïts com pel fet que les pròpies estructures polítiques i les dinàmiques de govern i oposició funcionen amb una lògica diferent a les situacions que es poden donar en municipis de major grandària.

Un darrer apunt en aquest recull d'incerteses i dificultats és destacar que el ventall de serveis és molt ampli i que, tot i així, sempre es pot identificar al menys un cas completat. És a dir, no és un camí exempt de dificultats però és un trànsit viable per a activitats de naturalesa

molt diversa i que suposen prestacions complexes i sofisticades, tant pel contingut com pels mitjans necessaris per a la seva garantia.

A TALL DE CONCLUSIÓ

Les remunicipalitzacions han estat un tema en el centre del debat públic i social en el darrer mandat consistorial. El 2018 ha estat el darrer exercici complet del mandat i, per tant, un bon moment per fer balanç. Aquest capítol intenta portar a terme aquest balanç des de diferents perspectives: una breu identificació del fenomen, una valoració de la situació efectiva de la prestació i la seva evolució i, per acabar, una revisió dels processos efectuats i d'alguns dels elements que s'hi han posat de manifest.

Un primer element fa referència a la pròpia necessitat d'aclariment terminològic. Tot i que el terme d'ús més habitual ha estat el de "remunicipalització" el cert és que els serveis públics locals mai han deixat de ser municipals. Tot i que la prestació mitjançant una fórmula contractual implica la intervenció d'un tercer que no és una administració pública –pot ser una empresa però també una entitat sense ànim de lucre– la tutela del servei sempre havia estat en mans dels ajuntaments. Tot i això, el terme que s'ha popularitzat ha estat el de "remunicipalització" i és el que s'ha utilitzat habitualment en aquestes pàgines, tot i que implica alguns matisos i connotacions que no són menors.

Pel que fa a l'evolució del fenomen és necessari posar-lo en un context inicial: quina és l'extensió de la contractació de serveis o dit, d'una altra manera, de les externalitzacions. En aquest cas, la informació recollida per l'Observatori de Govern Local durant els darrers deu anys mostra que l'externalització es dona de forma particular en alguns serveis i en alguns tipus de municipis. En concret, les externalitzacions són més habituals en alguns tipus de serveis i en els municipis de major grandària poblacional. Aquesta situació planteja una doble lectura: d'una banda, bona part dels serveis en bona part del territori no havien arribat a fer mai el trànsit cap a la gestió mitjançant la intervenció de privats. D'una banda, i dit això, molts serveis de naturalesa molt sensible i en municipis que acumulen un percentatge rellevant de la població catalana estaven, en canvi, en formules de prestació mitjançant alguna figura contractual; és a dir, la prestació de serveis bàsics per a bona part de la població estava, i està, externalitzada.

Ara bé, les dades agregades sobre forma de gestió ja posen de manifest un cert canvi en la tendència a l'externalització que es podia apreciar en determinats moments. Després d'un període d'una certa contenció, la informació corresponent a les onades de l'observatori del mandat 2015-2019 posen de manifest un cert retrocés.

Aquest canvi, tímid, en la dinàmica global es tradueix en un increment del nombre de remunicipalitzacions identificades com a tals. D'acord amb la informació recollida a la novena edició de l'Observatori (2018), s'ha produït un augment de processos de remunicipalització.

El creixement en conjunt d'aquest mandat no és aliè al context polític fruit de les eleccions del 2015 amb l'arribada als governs municipals d'algunes forces polítiques i coalicions que s'havien compromès amb l'impuls de les remunicipalitzacions. No obstant això, també les necessitats tècniques o la pròpia dinàmica de l'activitat interna dels ajuntaments han impulsat processos de reinternalització que no han experimentat la mateixa projecció mediàtica que altres casos.

A nivell quantitatiu, els municipis que més han remunicipalitzat són els situats entre els 5.001 i els 20.000 habitants, i ho han fet amb serveis no considerats estrictament com a bàsics, com el manteniment i neteja d'instal·lacions municipals o espais públics, i les instal·lacions esportives. És destacable el cas dels municipis amb una població inferior als 5.000 habitants que, en cas de remunicipalitzar, s'inclinen d'una manera clara pel servei d'abastament d'aigua.

Finalment, els consistoris de les localitats més grans, amb més de 50.000 habitants, han abordat un nombre rellevant de processos i, en conjunt, han tractat serveis molt més variats, alguns d'ells amb fortes dificultats de gestió i organització dels recursos. Barcelona constitueix un cas particular tant pel nombre, que és elevat, com per les matèries, molt variades. En molts d'aquests casos, caldria puntualitzar que no sempre s'ha tractat el servei de forma completa, sinó que en alguns casos, els ajuntaments han optat per delimitar activitats o sectors concrets de prestació.

Finalment, i malgrat les dades revelen una gran majoria de remunicipalitzacions completades, convindria destacar la necessitat d'investigar amb més profunditat les dificultats que es troben els consistoris a l'hora d'afrontar els canvis en determinats serveis, tenint en compte totes les variables que s'activen des que es planteja inicialment un procediment fins que es pot consi-

derar finalitzat. En paral·lel, caldria monitoritzar l'evolució de les remunicipalitzacions, molt en particular en l'àmbit de l'abastament domiciliari d'aigua. Caldrà veure si l'augment de la prestació directa d'aquest servei marca una tendència de futur i es consolida com un canvi estable.

En conclusió, la situació de les remunicipalitzacions al llarg d'aquest mandat planteja una situació polièdrica i ofereix diverses lectures. És viable afirmar que el fenomen ha tingut un abast limitat atès que el nombre de remunicipalitzacions no es pot considerar elevat. Ara bé, aquest mandat ha posat el debat sobre la taula (de molts alcaldes) i ha suposat un cert replantejament en les dinàmiques prèvies molt tendents a l'externalització.

ANNEX

ÍNDEX DE TAULES, GRÀFICS I FIGURES

ELECCIONS I OPINIÓ PÚBLICA

Gràfic 1. Respecte de l'Estat espanyol Catalunya hauria de ser... (2007-2018)

Gràfic 2. En qualsevol cas, vostè vol que Catalunya sigui un Estat independent o prefereix que segueixi formant part d'Espanya? (2018)

Gràfic 3. Preferències sobre l'organització territorial de Catalunya segons suport o no a la independència (2018)

Gràfic 4. Si demà es fes un referèndum per decidir la independència de Catalunya, vostè què faria? (2011-2018)

Gràfic 5. Problema més important de Catalunya (2006-2018)

Gràfics 6, 7 i 8. Problema més important de Catalunya i suport a la independència (2015-2018)

Gràfics 9 i 10. Preferències i expectatives sobre la fi del procés sobiranista (2015-2018)

Gràfic 11. Preferències sobre la fi del procés sobiranista segons si es desitja o no la independència de Catalunya (2018)

Gràfic 12. Expectatives sobre la fi del procés sobiranista segons si es desitja o no la independència de Catalunya (2018)

Gràfic 13. Expectatives sobre la fi del procés sobiranista segons preferències de la fi (2018)

PARLAMENT

Taula 1. Intents d'investidura XII legislatura (2018)

Taula 2. Variacions en la composició dels grups parlamentaris

Taula 3. Altes i baixes dels diputats durant l'any 2018

Taula 4. Comparativa per legislatures dels parlamentaris en funció del seu gènere

Taula 5. L'activitat de tots els òrgans parlamentaris durant l'any 2018

Taula 6. Lleis aprovades durant l'any 2018

Taula 7. Projectes de llei presentats durant el 2018

Taula 8. Decrets llei vinculats a la situació de pròrroga pressupostària

Taula 9. Iniciatives legislatives dels grups parlamentaris (proposicions de llei)

Taula 10. ILPs en tràmit l'any 2018

Taula 11. ILPs iniciades l'any 2018

Taula 12. L'activitat de les comissions

Taula 13. L'activitat d'impuls i control (dades quantitatives globals)

Taula 14. Tramitacions davant el Tribunal Constitucional iniciades el 2018

GOVERN

Taula 15. Legislació del Parlament de Catalunya recorreguda pel president del Govern espanyol i afectada per la indefensió generada per les mesures d'aplicació del 155

Taula 16. Relació de departaments i distribució entre socis (i Presidència de la Generalitat). Maig 2018

Taula 17. Pes de JxC i ERC en la composició del Govern i en la distribució de departaments

Taula 18. Redistribució d'àmbits de competència entre departaments (comparació 2016-2018)

Taula 19. Acords de Govern relacionats amb l'administració, la transparència i les relacions institucionals

Taula 20. Acords de Govern relacionats amb polítiques públiques de drets i ciutadania

Taula 21. Acords de Govern relacionats amb les polítiques territorials, de transport i medi ambient

Taula 22. Acords de Govern relacionats amb polítiques de desenvolupament econòmic

Taula 23. Acords de Govern relacionats amb polítiques d'habitatge i cohesió social

Taula 24. Acords de Govern relacionats amb polítiques de salut, educació

Taula 25. Acords de Govern relacionats amb polítiques de cultura i esport

ÀMBIT LOCAL

Taula 26. Edicions de l'Observatori de Govern Local

Taula 27. Modificacions que es varen aplicar en la prestació de serveis públics amb motiu de la LRSAL (municipis majors de 500 habitants, 2012)

Gràfic 14. Evolució dels processos d'externalització i remunicipalització (municipis majors de 500 habitants)

Gràfic 15. Evolució de la gestió directa del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable segons tram poblacional

Gràfic 16. Evolució de la forma de gestió del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable (municipis majors de 500 habitants)

Gràfic 17. Evolució de la gestió directa del servei de neteja viària segons tram poblacional

Gràfic 18. Evolució de la forma de gestió del servei de neteja viària (municipis majors de 500 habitants)

Gràfic 19. Evolució de la gestió directa del servei de recollida de residus segons tram poblacional

Gràfic 20. Evolució de la forma de gestió del servei de recollida de residus (municipis majors de 500 habitants)

Taula 28. Remunicipalitzacions per tram de població i fases del procés (mandat 2015-2019)

Taula 29. Remunicipalització segons tipus de servei i tram de població del municipi

